

特別区自治情報・交流センターブックレット ③

大都市制度改革と 特別区

第30次地方制度調査会答申からの展望

首都大学東京大学院教授

伊藤正次先生 講演録／特別区制度懇談会委員 座談会

公益財団法人
特別区協議会 [編]



学陽書房

はじめに

平成二五(二〇一三)年八月一四日、「特別区協議会講演会」が東京区政会館で開催され、私は、「大都市制度の今後について〜第30次地方制度調査会答申から〜」と題して講演を行いました。この講演は、当時の公益財団法人特別区協議会事業部事業推進課長の岡崎園子さんからご依頼を受けて実現したものです。

その後、この講演をもとに、「ブックレット」第三号を刊行するお話をいただきました。そこで、私の講演を第一部、講演の内容とその後の情勢を踏まえた私の報告をもとに特別区制度懇談会の場で行われた座談会の記録を第二部として、このブックレットが作成された次第です。第一部のもとになった講演では、第30次地方制度調査会の答申が、これまでの地方分権改革の基調となってきた「基礎自治体重視」の路線を踏襲しながら、基礎自治体間の連携を重視している点を確認し、都区制度改革を進めるに際しても、基礎自治体としての特別区の自立と連携が前提となっていると主張しました。読者の皆様には、特別区制度を大都市制度全体の文脈で捉え、その改革の方向性と意味を幅広い視点から眺めることを期待したいと思います。

なお、私は、平成二〇(二〇〇八)年六月以来、特別区制度懇談会の委員を務めており、平成二三(二〇一一)年八月から平成二五年八月まで第30次地方制度調査会の委員を務めました。第一部の講演および第二部における私の発言は、あくまで私の個人的な見解に基づいて行ったものです。

伊藤 正次

はじめに 3

第一部・講演

大都市制度の今後について～第30次地方制度調査会答申から～ 7

I 大都市制度の改革 7

大都市制度改革の構想①・・「大阪都」構想 11

大都市制度改革の構想②・・「特別市」構想 15

第30次地制調答申の内容①・・現在の大都市制度の見直し 18

第30次地制調答申の内容②・・新たな大都市制度 20

II 基礎自治体の行政サービス提供体制 22

基礎自治体が抱える課題①・・人口減少と高齢化 22

基礎自治体が抱える課題②・・「平成の大合併」の功罪 24

第30次地制調答申の内容①・・広域連携・水平連携の仕組み 26

第30次地制調答申の内容②・・集約とネットワーク化 27

第30次地制調答申の内容③・・都道府県による補完 28

地制調答申のポイント 30

地制調答申後の動向 33

III 都区制度の今後 34

都と特別区に対する国の態度 35

地制調における都と特別区 36

地制調答申の内容・・都区制度のあり方 37

都区制度に関する地制調答申のポイント 39

都区制度の今後 41

〔質疑応答〕 43

第一部…座談会

第30次地方制度調査会答申と特別区……………	47
I 都区制度と特別区への事務移譲……………	55
II 今後の高齢化の進展等を踏まえた特別区の区域の見直し……………	68
III 特別区と地方との基礎自治体間における連携……………	79
IV 大阪の特別区が東京の特別区に与える影響……………	82

〈参考資料〉

大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申(抄)……………	93
------------------------------------------	----

大都市制度の今後について～第30次地方制度調査会答申から～

本日は、「大都市制度の今後について～第30次地方制度調査会答申から～」と題してお話をしたいと思います。

基本的には、平成二五（二〇一三）年六月に安倍総理大臣に提出しました第30次地方制度調査会の「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」の内容に則して、以下三つの柱でお話をしていきたいと思えます。

この答申は、大都市制度の改革と基礎自治体のあり方という二つのテーマからなっています。そこで、最初にⅠとして大都市制度の改革に関する内容についてお話をした後、Ⅱとして基礎自治体の行政サービス提供体制について検討を加えたいと思えます。そして、Ⅲとして都区制度の今後について、この答申を踏まえた上で展望したいと思えます。

Ⅰ 大都市制度の改革

それではまず、大都市制度の改革についてお話をしていきたいと思えます。

答申の中身に入る前に、なぜ大都市制度改革が求められるに至ったのか、あるいは、なぜこういう議論が出てきて地方制度調査会（以下、「地制調」という。）の場で検討に付されることになったのかという点について、改めて確認したいと思います。

まず、大都市圏が抱える課題があります。日本の社会は現在非常に大きく変化しています、特に首都圏、中部圏、さらに関西圏のいわゆる三大都市圏が抱える課題というのは非常に深刻な状況になってきています。

第一番目には、高齢化という問題があります。現時点では、三大都市圏を中心とする大都市部は相対的には若い人が集まっており、それ以外の地域に比べるとまだまだ高齢化率は低い状況です。しかし、今後の人口動態を見てみると、老年人口（六五歳以上人口）の割合が非常に大きくなっていきます。特に、三大都市圏で地方圏を上回るスピードで老年人口が増加していくことが想定されています。中でも、首都圏は平成一七（二〇〇五）年に比べて二〇五〇年までに老年人口が約五二三万人増えることが想定されており、これは量的に見ても非常に大きな数字です（国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成二五年三月推計）』。以下同じ。）。

現在の人口規模では、首都圏に三千万人程度いますが、今後は全体として人口が減っていく中で、高齢者の人口が五〇〇万人以上増えることが予想されるということです。平成一七（二〇〇五）年に比べますと、二〇五〇年の首都圏の高齢者は八七・一％増加すると想定されています。現在でも高齢者対策、福祉、医療、あるいは貧困を含めたさまざまな社会問題に対して首都圏の自治体は対応し

ているわけですが、こうした高齢者の福祉、医療等に対する需要が今後爆発的に増えていくことが想定されます。こうした想定を踏まえると、これからの大都市圏の自治体には財政的にも非常に大きな負担がかかってきます。

そうした中で、東京に適用されている都区制度、あるいは横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市といった指定都市、さらには中核市、特例市といった従来の大都市制度のあり方が急激な高齢化から起こる事態に対応できるかが課題になってきます。仮に都道府県と大都市の間でうまく連携がとれていないということになれば、そうした点を克服した上で適切な高齢者対策、あるいは適切な財政負担のあり方を考えていかなければならないというのが第一番目の大きな課題です。

第二番目は、既存の社会資本が老朽化していくことです。大都市圏には、高速道路や河川、鉄道、上下水道等、大規模構造物が非常に多いわけです。こうした社会資本の多くは高度成長期に建設されており、これらが一齐に更新時期を迎えます。社会資本の更新は、国の対応に関わることもあり、民間企業に委ねる部分もありますが、多くの場合、大都市圏の自治体はこうした社会資本整備に大きく関わっています。こうした更新需要への対応が財政的にも非常に大きな負担になってくるのが予想されます。その負担を大都市が一元的に担うのか、あるいは国や民間企業、さらには都道府県との間でどのように役割分担を行うのかが、今後大きな議論になると予想されます。

第三番目には、東日本大震災後に喫緊の課題となった、低頻度大規模災害への対応があります。今後、南海トラフ地震、東海地震、首都直下地震、場合によっては富士山の噴火等、大きな災害が想定

される中で、大都市における危機管理と災害後の復興体制の構築のあり方が、非常に深刻な課題として突きつけられています。

例えば消防に関しては、一般的には指定都市を含めた市が対応しているわけですが、警察については都道府県、自衛隊は国というように、これら危機管理の体制を構築する上での政府間の役割分担が課題になることが想定されます。東日本大震災では東北地方のかなり広範囲にわたる地域が被災地となりましたが、仮に首都圏を対象とした大規模災害が起きた場合には、人口規模、あるいは経済的規模の面でも、従来のものとは比べものにならないほどの甚大な被害が出るということが予想されています。そうした中で、大都市を中心とする政府の役割がどのようなものであるか、もう一度きちんと踏まえたい上で、危機管理の体制を構築することが課題になっています。

そして第四番目に、これらの課題に対応する前提にも関わりますが、都道府県と指定都市の間での二重行政についてです。例えば、就労支援や中小企業支援、子育て支援等の分野で、都道府県と指定都市を中心とする大都市の役割が重複しているのではないかと、あるいは相互の連携がとれておらず、住民の方々に対して不便を強いているのではないかと、無駄な施設を二重に投資しているのではないかと、開発事業について都道府県と市の連携がとれていないのではないかとということが議論になってきました。

大都市制度改革の構想①…「大阪都」構想

こうした大都市圏が抱えるさまざまな課題に対応するために、近年、特に二〇一〇年代に入り、大都市制度を抜本的に改革すべきであるという改革構想が提案されるに至っています。その一つが「大阪都」といわれる構想です。

これは、大阪に固有の課題を解決するための一つの大都市制度改革の構想として、当時の橋下徹大阪府知事を中心とする人々が提案したものです。それ以前にも、大阪都に類似したような制度改革構想は、絶えず大阪あるいは関西から提案されるという経緯があったのですが、今回は政治的な影響力を背景として実際に制度化にまでこぎつけたという点に大きな特徴があります。

府県と大都市は、戦前から対立してきた歴史があります。そもそも明治期に市制町村制が敷かれたときに、東京、京都、大阪の三市については市長を置かず、府知事が代わって市の行政を担当する特例が敷かれ、市の自治権が制約される中で大都市制度が始まりました。その後、特に第一次世界大戦後に東京、京都、大阪の三市に加えて横浜、名古屋、神戸を合わせた六大都市の人口規模が非常に大きくなり、各種社会問題が集約的に起こり出すと、大都市行政の一元的な対応を求めて、この六大都市は特別市制運動を展開するに至ります。つまり、六大都市は、その存する府県から分離独立し、一元的に大都市行政を担う主体として位置付けてほしいという運動を展開するに至ったのです。

この運動は、大正一一（一九二二）年に六大都市に対する府県からの一般的な行政監督を廃止する「六大都市行政監督ニ関スル法律」が制定されるという形で一定の成果を挙げました。しかしその

後、戦時体制下の昭和一八（一九四三）年に東京府を廃止して東京府の区域に東京都を置く東京都制が施行され、残りの五大都市が独立するという運動は挫折を余儀なくされました。

戦後、東京を除く五大都市の自治権拡充運動は復活し、昭和二二（一九四七）年に制定された地方自治法には、府県から分離独立して都道府県と市の権能を併せ持つ特別地方公共団体として、「特別市」の制度が創設されました。しかし、この五大都市を特別市にするためには法律で規定しなければいけません。そして、その法律は新たに制定された日本国憲法第九五条に基づき、住民投票に付さなければいけないことになりました。この住民投票の範囲をめぐって五大都市の住民だけでよいのか、それとも府県の住民全てを含むのかということで、府県側と大都市が対立することになりました。結果として府県民の住民投票によるという形で制度は決着を見ましたが、五大都市が五大府県から分離独立するという展望がほぼ不可能になり、昭和三一（一九五六）年の地方自治法改正により、この特別市制度は実施に移されることなく廃止され、いわば妥協の産物として、今日まで続く指定都市の制度が創設されました。

政令で指定するというのは、法律での指定によって住民投票の対象になるのを防ぐためです。そして、五大都市が昭和三一年に指定都市に移行した後、北九州市が昭和三八（一九六三）年に指定を受け、以後この指定都市は順次増えていきました。現在では二〇市が指定を受けています（平成二五年七月現在）。しかし、指定都市側、特に旧五大都市側では、戦後の指定都市制度はあくまで妥協の産物であるということを強調してきました。

そうした中で、指定都市は、道府県並の権限を持つ大都市として、道府県に対してより多くの権限移譲を求め、かつそれに見合う財源を求める運動を続けてきました。しかし、新たに提起された「大阪都」という構想は、こうした指定都市側の運動とは異なり、もう一つの大都市制度であり、東京にしか適用されていない「都」の制度を大阪にも適用しようという動きです。特別市制運動の系譜を受け継ぐ指定都市が求めているのは、基礎自治体としての市の権能を拡充する形での改革です。これに対して、大阪が提案している「大阪都」構想は、新たな広域自治体である「大阪都」に権限を集中させることによって、効率的な大都市行政の実現を図るという構想です。前提にあるのは、大阪府と大阪市の間で二重行政の弊害が著しいという考え方です。

大阪は、東京とも異なり、府のほぼ全域が都市化されているという、日本でもかなり特殊な地域です。東京の場合、多摩地域や島しょ部に自然環境が豊かなエリアが広がっていますが、大阪は狭い府域の中ほとんどが都市化されています。大阪府も大阪市も大都市行政を担うという役割が求められるわけです。さらに、関西の経済界からは、東京に比べて相対的に低下した関西経済の地位を復活させるためにも、大阪の行政制度を改革して新たな体制を整備すべきではないかという期待が高まっています。

また、大阪は日本の大都市の問題が集約的に現れているエリアでもあります。すでに大阪市では人口も自然減に転じています。さらには低所得層の流入、あるいは生活保護問題をはじめとするさまざま

まな課題が山積しているエリアです。そこでこの際、指定都市としての大阪市を解体して複数の特別区を設置するとともに、新たな広域自治体を設置するという構想が出てきました。そして、橋下大阪府知事が大阪市長に転じ、この構想を強力に推進するに至ったのです。

この結果、橋下市長は地域政党である「大阪維新の会」を率い、当初は大阪の政治的な動向が国政にも非常に大きな影響力を持ったので、平成二四（二〇一二年）九月に大都市地域特別区設置法（大都市地域における特別区の設置に関する法律）が制定されるに至りました。これは与野党各党派が提出した案が集約されて、議員立法で提案されたものです。その中身は、指定都市を含む人口二〇〇万以上の地域（全国で一〇地域が該当）に、新たに「特別区」を設置することができるといって特別法です。特別区は都に置くというのが地方自治法の一般的な規定ですが、今回この特別法によって、指定都市を含む人口二〇〇万以上の地域については、道府県であっても「特別区」を設置することができることになりました。つまり、大阪市を解体して大阪に複数の「特別区」を置いて、他方で旧大阪市の大都市行政の一部については新たな大阪府が担うという形で、ほかのエリアとは異なる取り扱いをすることが可能になったわけです。

ただし、「大阪都」構想として始まったこの制度は、結果的には「特別区」を設置するという構想に落ち着いています。つまり、この制度が実現したとしても、大阪には「都」という名称の広域自治体は置かれないことになり、名称としては大阪府のままということになります。その大阪府のもとに旧大阪市の区域に「特別区」が置かれ、この新たな府と「特別区」の組み合わせで大都市行政が行われることが前提とされています。そして、この大都市地域特別区設置法に定める「特別区」とは、地方自治法に定める都の区である特別区、すなわち東京23区とは異なる権限や財源を持つ可能性がります。大阪をはじめとする大都市地域では、東京の都区制度とは異なる「特別区」の制度が適用可能になるということです。

大都市制度改革の構想②…「特別市」構想

他方で、もう一つ大都市制度改革の構想として提案されているのが、いわゆる「特別市（仮称）」構想です。

戦前からの特別市制運動を引き継いで、現在の指定都市の一部が提案しているものです。大阪では、大阪市の廃止を含む「大阪都」構想（「特別区」設置構想）が検討されているわけですが、それを除く指定都市側では、かつての特別市と同じように道府県から分離独立した一層制大都市を目指す「特別自治市」という構想を提案しています。

一層制とは、その内部には原則として公選の区長や公選の区議会は置かないということです。特別自治市の市長と市議会議員は住民の直接選挙で選ぶわけですが、政府の単位としてはその一層のみであり、東京の23特別区、あるいは大阪で設置が予定されている「特別区」とは異なり、公選制の区長や区議会は置かないことを前提とした構想になっています。この「特別市」の構想を最も熱心に提案しているのが横浜市です。横浜市は、平成二五（二〇一三年）三月に「横浜特別自治市大綱」を策定

し、神奈川県から分離独立して新たな大都市制度である「特別自治市」になることを提唱しています。同大綱では、二重行政の解消という面で「特別自治市」のメリットが強調されています。例えば子育て支援や都市計画、就労支援などを大都市に一元化することによって、迅速な対応ができることが前提になっています。さらに、大都市が経済成長のエンジンとしての役割を果たす上で、県のさまざまな関与をなくして一元的な対応をすべきであると主張しています。少子高齢化への対応や危機管理といった課題についても、「特別自治市」が一元的に対応することで、迅速かつ効率的な対応ができることが前提とされているわけです。

しかし、この「特別市」あるいは「特別自治市」という構想は、確かに基礎自治体である市が広域的な機能も一元的に担うという、大都市制度として非常にシンプルな制度構想ですが、課題はたくさんあります。例えば、かつての五大都市が特別市になることに失敗したのは、その存する府県が猛反対したという経緯があります。その背景には、企業活動の中心地であり、府県税の供給源でもある大都市が分離独立すると、残存部の府県が経済的・財政的に存立し得ないという批判がありました。現在でも道府県は、大都市の区域で徴収される道府県税などを財源として、周辺市町村に補助金等として配分し、公共投資を行うという形で、事実上の財政調整的な機能を担っています。もし大都市が独立すると、その区域で上がる道府県税については新しい「特別自治市」が一元的に徴収してしまうことになるので、財政的にも周辺の市町村や道府県に負の影響を与えかねないことが懸念されているわけです。

さらに厄介なのは、現在の道府県の制度を前提とした各種の行政制度との関係をどうするのかという問題です。特に問題になるのは、警察の制度です。昭和一九（一九五四）年の警察法改正以来、現在の警察制度は道府県警察を中心とする体制になっています。もし仮に横浜市が神奈川県から分離独立することになれば、横浜市警察本部を置いて、横浜市公安委員会を独自に設置することになります。しかし、神奈川県警の管轄区域から横浜市の区域が分離すると、川崎市エリアとそれ以外のエリアが地理的にも分断されることになり、広域の警察捜査に支障が出るのではないかと懸念が生じます。何よりも警察庁のほうで市の警察本部、公安委員会の独自設置といった制度を許容するかどうかについては、なかなか難しい点があると思います。「特別自治市」構想の難点は、こうした各種制度との調整が困難であるという点にあります。

さらに、現在提案されている特別自治市の構想では、大都市一層制を前提としています。つまり、現在の行政区について、住民自治機能の拡充は目指すものの、公選の首長や議会は置かないことになっています。そうしたときに、人口が二・三〇〇万クラスの自治体について、一層の政府のみを持つことが、住民自治の観点から果たしてどうなのかという問題があるわけです。学説上、一層制の導入は必ずしも憲法違反ではないとも解されています。しかし現在、道府県・市町村の二層制が全国あまねくとられています。それを部分的に一層制にするというのは、直ちに憲法違反ではないと解されます。しかし、例えば、横浜市に住んでいる人は横浜市長と横浜市議員しか選挙で選べなくなり、地方選挙に対する参加の機会が一層の政府のみに限定されてしまいますが、それに対して他の地

域では二層にわたって選挙ができることとなります。こうした点についてもどう考えるかという難しい問題があります。

第30次地制調答申の内容①…現在の大都市制度の見直し

このように、特に二〇一〇年代に入ってから、新しい大都市制度改革構想が活発に提案されるようになりました。平成二三(二〇一一)年八月に設置された第30次地制調は、この新しい提案をも踏まえて現在の大都市制度を大胆に見直すことを含め、調査審議を行いました。もともと総理大臣からの諮問事項にも、大都市制度のあり方について見直すということが入っていました。そこで、大都市制度改革について、第30次地制調答申の内容を改めて確認していきたいと思えます。

まず、現在の大都市制度には、指定都市、中核市、特例市、さらに、これらとは異なる仕組みとして都の制度があるわけですが、それぞれ見直しの方向性を提案しています。まず、第30次地制調では、都道府県からできるだけ指定都市に権限移譲することが前提となっています。

答申の別表、21ページ以下(本書99ページ)を見ていただきたいと思います。第一次安倍内閣のときに設置された地方分権改革推進委員会の勧告等で、これまで都道府県から指定都市に移譲すべきと提案された事務のうち、指定都市側が移譲を求めているもの、都道府県側がそれを許容しているもの、いろいろカテゴリーがありますが、その一覧が出されています。

地制調としては、これらの事務について移譲できるものはできるだけ移譲したほうがいいという立場です。指定都市はもはや都道府県と同じぐらいの行政実態を備えていますので、指定都市でできるものは、できるだけ都道府県から権限を移すことが前提になっています。都道府県から指定都市への権限移譲に際しては、指定都市側で職員の専門性が確保されるのか、あるいは民間事業者が指定都市と都道府県それぞれに許認可を求めることになると不便ではないかといった反対意見があります。それらについてはそれぞれの事務を精査しつつ、指定都市側が都道府県と同じ体制で処理できないという前提には立たない、つまり、そうした批判は一つひとつ検証して対応すれば解決可能であるという方向性が示されています。

それから、都道府県と大都市の二重行政への対応として、例えば、公共施設の整備等に関しては、両者の協議会を設置して適切な協議を行う体制を制度化すべきとうたっています。双方の紛争が発生する場合、現在の自治紛争処理委員の制度を使うこともありますが、新しい裁定制度も検討すべきではないかということも提案しています。

さらに、特に人口規模が大きい指定都市については、都市内分権と住民自治をより強化すべきであると主張しています。例えば、区長について副市長等と同じような特別職としてその地位の向上を図る。さらには、区の単位での住民自治機能を拡充するために、区単位の市議会の議員で構成される常任委員会を市議会に設置し、区政について市議会議員が話し合う場を設けてはどうかと提案しています。全体としては、都道府県から指定都市に対してできるだけ権限を移譲するとともに、特に人口規模の大きい指定都市は巨大な政府組織となるので、できるだけ都市内分権・住民自治機能の拡充を行

政区単位で進めていくという方向性が提案されています。

次に、中核市と特例市に関してですが、地制調の答申ではこの二つのカテゴリーを統合することを提案しています。中核市の要件は人口三〇万以上、特例市の要件は人口二〇万以上ですが、条例による事務処理特例制度等の活用によって、現在一般市でもかなり多くの権限が都道府県から移譲されている場合があります。特例市というカテゴリーをつくる意義が徐々に薄れています。そこで両者を統合して、人口二〇万以上の市について、現在の中核市並みの権限を与えることにしてはどうかと提案しています。ただ、特例市市長会は保健所の設置を一律に求めるのは問題だと主張しています。

それから、選挙区の設置については、指定都市の場合は行政区を単位として市議会議員の選挙が行われているわけですが、より身近な地域から議員を選ぶという観点から、中核市、特例市でもその地域を分割して市議会議員の選挙区を置き、その地域の中から市議会議員を選ぶ仕組みを検討してはどうかとうたっています。

さらに、もう一つの現行の大都市制度である都区制度についても検討を行っています。これについては、Ⅲで改めてお話しします。

第30次地制調答申の内容②…新たな大都市制度

地制調の答申は、「大阪都」構想や「特別市」構想等の新たな大都市制度についても、一定の方向性を示しています。

まず、「大阪都」構想、つまり「特別区」設置構想については、政治主導で地制調での検討をいわばバイパスして行われた改革ですので、地制調としても特にその中身について詳細に検討することはできませんでした。

ただ、一応注文はつけています。一つは、大阪を念頭に置いて、「特別区」を設置することであるようなコストがかかるため、移行コストが増え過ぎることについてはやや懸念を示しています。

また、大阪は府・市ともに交付団体であり、地方交付税を受け取っているわけですが、改革が行われたことによって、現在、府と市が受け取っている額よりも増えることはあつてはならないと釘を刺しています。さらに、これは東京23区の実状にも関わりますが、大阪に新たに設置される「特別区」の性格について留意するとしています。

大阪の府市再編は、財政調整制度と特別区の区割りと府区の権限配分の三位一体で検討がなされているわけですが、その結果として制度設計が行われる大阪の「特別区」は、東京の23特別区とは違う権限等を持つ団体になる可能性があります。東京23区の場合、平成二二(二〇〇〇)年の都区制度改革の結果、清掃事務等の移管を受けて、「基礎的な地方公共団体」としての位置付けを獲得しましたが、大阪の「特別区」は東京の特別区とは異なる存在になり得ますので、その点について留意するようにと念を押しています。

もう一つ、指定都市側が求めている「特別市(仮称)」について、地制調も大都市行政の一元化に資するという一定の評価はしていますが、扱うべき課題が多過ぎるので、実質的には先送りを提案し

ています。特に、警察関係制度等については現行の都道府県を単位とすることを前提としているので、都道府県から分離独立した「特別市」を創設することは非常に難しいということです。そこで、当面は指定都市にできるだけ権限移譲して、実質的に特別市的なものにしていくという道筋が示されています。つまり、警察事務等を除いた事務・権限をできるだけ指定都市に移譲することによって、事実上、大都市の独立性を実現する方向を目指してはどうかと提案しています。

まとめますと、この地制調査の大都市制度改革に関する部分は、基礎自治体である大都市等の権能を拡大するという方向性を、非常に明確に打ち出した方針であることが言えます。逆に言うと、都道府県側にとってはいろいろ厳しいことが言われていると受け止められるかもしれません。

II 基礎自治体の行政サービス提供体制

次に、基礎自治体の行政サービス提供体制についてお話をしていきたいと思えます。

先ほどの大都市圏が抱える課題と同じように、三大都市圏以外の地方圏における基礎自治体抱える課題も非常に深刻です。

基礎自治体が抱える課題①…人口減少と高齢化

特に、人口減少と高齢化については、三大都市圏より地方圏で深刻な事態が進行しつつあります。

日本の総人口は、二〇五〇年頃に一億人を割り込み、九、五一五万人ほどになると想定されています。その後、またさらに減少していき、二一〇〇年頃には四、〇〇〇万人台になるのではないかと想定されています。これは明治後期の人口規模と同じであり、日本の人口はおよそ二〇〇年かけて一億二、八〇〇万人を突破した後、明治期の状態に近づいていくという、非常に大きな変動を経験することが想定されています。日本の総人口は二〇五〇年の時点で、平成一七（二〇〇五）年比で三、三〇〇万人（二五・四％）減少し、現在のおよそ四分の三になることが想定されています。

他方で、六五歳以上の高齢者の人口は、約一、二〇〇万人増えて、二〇五〇年時点での高齢化率は四〇％に達します。しかも、世帯の別で見ると、全世帯で約四割が単独世帯になります。そのうちの五割超は高齢者が単独で暮らしている世帯となります。両親と子供がいる核家族という世帯の形態自体は、もはや一般的な世帯形態ではなくなる可能性があり、これは大変な事態です。

特に、地方圏では人口の低密度化が進みます。人口分布の地域的な偏在も大きくなります。一平方キロメートルごとのメッシュで見ますと、現在の居住地域の六割以上で人口が半分以下になることが想定されています。

しかし、この人口の低密度化は、居住地域の集約化を必ずしも意味するものではありません。今後もし山奥の集落に高齢者が点在して住むような事態が続くということです。限界集落が完全に消滅するという事態は恐らくありません。今よりもさらに規模の小さい集落が点々と山奥に残る可能性はあるということです。そうになると、規模の小さい集落に住んでいる住民に対して生活を保障する、つまり

買い物や医療といった面での生活の質をどのように保障するのかという問題が出てきます。そうした生活保障には、一定の行政コストがかかります。基礎自治体である市町村がそのコストを担えるかどうかの問題になってきます。

基礎自治体が抱える課題②：「平成の大合併」の功罪

もう一つの課題として、人口減少社会の中での基礎自治体の行財政の効率化が挙げられます。基礎自治体の行財政の効率化を進めるため、前世紀末から平成の大合併が進められてきました。

この平成の大合併は、平成二二（二〇一〇）年で一段落となり、さらに強制的な合併はしないという前提になっています。この市町村合併の功罪については、いろいろ議論があります。合併の結果、市町村の財政基盤や職員の専門性が強化されたという積極的な評価がなされていますが、他方で住民側からすると、役所・役場との距離感が拡大してしまったという批判もあり得ます。また、従来のコミュニティを維持する機能が失われてしまったことに対する否定的な評価も寄せられているところです。

また、東日本大震災が平成の大合併に与えた意味付けは両義的です。沿岸部と山間部で合併していたような自治体では、沿岸部が津波による甚大な被害を受けたわけですが、合併によって行政機能が山間部にあった場合には、山間部が沿岸部を支援するという形で、むしろ合併によって何とか助かったという基礎自治体もあります。他方、復興の過程では旧来の町村単位でのコミュニティ機能が失われているために、住民の合意形成等もなかなかうまくいかないというような否定的な評価が寄せられることもあります。

ることもあります。

合併していなかったら現在の地域社会はどうなっていたかを想定することは難しいですが、他方で合併したことによって、いろいろな弊害も出てきているという評価があるわけです。

そこで、もはや強制的な市町村合併ができないとすれば、既存の市町村を前提として水平的な連携や共同処理の仕組みを広域的にとっていくことが一つの解決策になります。しかし、現行の地方自治法で用意されている共同処理の制度には、いろいろな課題があります。例えば、別法人をつくってより強力に連携していく仕組みとしては、広域連合や一部事務組合があります。これらはかなり大がかりな制度であり、議会を置いたり事務局を置いたりしなければいけないために、迅速な意思決定が困難であるという評価もなされています。あるいは、別法人を置かない簡便な仕組みとして、協議会、機関等の共同設置や事務の委託といった仕組みがあります。これらはかなりフレキシブルに使える部分もありますが、協議会も自治体の代表が集まって議論し、合意形成を図る必要があるために、迅速な意思決定が難しいという評価もあります。機関等の共同設置については、中心的な役割を担う市町村の負担が非常に大きいという評価もなされています。事務の委託も非常に広く行われていますが、委託した事務について、委託元自治体が受託先自治体のさまざまな活動をモニタリングするのが難しいのではないかとという意見も出されているところです。

第30次地制調答申の内容①…広域連携・水平連携の仕組み

このように、人口減少と高齢化、合併後のコミュニティのあり方、さらには広域的な水平連携のあり方といった課題がある中で、今回の地制調答申は、基礎自治体における行政サービス提供体制についても提案を行っています。

まず、広域連携の仕組みについては、新しい柔軟な仕組みを制度化しようという方向性を打ち出しています。前提としては、市町村合併をこれ以上強制的に推進するのは難しいという判断があります。しかし、地制調のヒアリングの場などでは、全国町村会や全国町村議会議長会の方々は、さらに合併させようとする動きがあるのではないかと警戒感を示していました。答申の記述をめぐっても、いろいろと議論があったところです。実際にはもう合併はこりこりということが市町村側の大勢であるという状況の中では、広域連携や水平補完の仕組みを整備していく必要があります。

そこで、従来から導入されている仕組みとして、定住自立圏という施策があります。原則人口五万以上の市が中心市宣言を行って、周辺の市町村と定住自立圏形成協定を締結し、医療や買い物、地域交通等のサービスを連携して提供する仕組みです。現在、この定住自立圏の取り組みが各地で行われています。定住自立圏制度は地方自治法によらない簡便な仕組みであり、制度としてはかなり自由度が高いのですが、水平連携の仕組みとして法制化されているものではありません。今後、この定住自立圏の制度を参考に、現行地方自治法上の共同処理の制度が持つ課題を克服するためにも、柔軟な広域連携・水平補完の仕組みを地方自治法に制度化することも検討すべきであるという提案がなされています。

います。

自主的な合併は別として、基本的には強制的な合併はできません。広域連携についても、市町村が自主的に連携していくことが前提です。しかし、そうした自主的な連携が難しい地域もあります。具体的には、中山間地域や離島といった条件不利地域では、市町村間での連携の仕組みがどうしてもうまく構築できない可能性があります。こうした条件不利地域で水平的な連携が難しい場合には、都道府県が指定して連携の仕組みを立ち上げることも少し視野に入れたような書きぶりになっています。この点については、やはり懸念を示している町村等もありますので、いろいろ議論が想定されると思います。

第30次地制調答申の内容②…集約とネットワーク化

以上まとめますと、特に三大都市圏以外の地方圏と三大都市圏について、基礎自治体のあり方は恐らく大きく異なっており、それによってそれぞれの対応策も考えられるだろうと思います。

定住自立圏の制度は、現在、三大都市圏以外で適用されている制度ですが、三大都市圏以外の地方圏においては、高度救急医療や介護、広域防災といった点について役割分担の上で「集約とネットワーク化」を進める必要があります。その場合、「地方中枢拠点都市」、すなわち県庁所在都市や地域の経済圏の中心となるような都市、定住自立圏の中心市宣言を行えるような中心市について、その役割をもう一度整理すべきであるということをご提案しています。

つまり、こうした都市が圏域の中心的な役割を担って水平連携・広域連携の核となることが期待されますが、現状ではその負担に応じた財政的支援が足りないという不満があるので、地方自治法上の制度として位置付けることで、財政支援も含めた検討を行うべきではないかと提案しているわけです。

また、定住自立圏施策についても、水平連携・広域連携の制度として活用することも想定されています。

他方で、基礎自治体には、もちろん三大都市圏、特に首都圏の場合には多摩地域の市町村や埼玉、千葉、神奈川各県内の市町村も含まれています。そうした三大都市圏の基礎自治体のあり方も課題になります。人口の高齢化やインフラの更新等が課題になってくるわけですが、三大都市圏の近郊都市には、地方圏と異なり中心市や地方中枢拠点都市を想定することができません。同じような面積・人口規模の都市が連担している状況にありますので、おのずと地方圏と異なる扱いになります。そこで中心的な役割を担う基礎自治体が周辺市町村と連携していくよりも、相互に補完的・双務的な役割分担をすべきではないかと提案しているわけです。例えば、A市は図書館サービスを充実させる一方、B市は高齢者の施設サービスを充実させ、両方が乗り入れをするような形での連携も想定されるということです。

第30次地制調答申の内容③…都道府県による補完

地制調の答申の基礎自治体に関する部分の三番目として、都道府県による補完という問題に踏み込

んでいます。これは非常に微妙な問題ですが、あくまで前提となるのは基礎自治体間の水平連携・水補完です。もしそれができない場合には、都道府県が一定程度関与してカップリングをすることも想定に入っています。しかし、それでもなおできないという場合、都道府県による代行も検討してはどうかと、今回の答申は踏み込んでいます。

答申の19ページ(本書98ページ)には、「現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた」とあります。例えば、都道府県が持つていない事務については、それに対応する職員もいませんので、都道府県に委託してほしいと言っても無理だとして、ふさわしくないとされてきました。しかし「市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである」という書きぶりになっています。従来の解釈とは異なって、自治体間の水平的な連携の仕組みを構築することを前提としつつも、場合によっては一部都道府県が関与していくところがあってもいいのではないかとこのことを盛り込んでいるわけです。

これについては、全国町村会もかなり強い警戒感を持っています。かつて第27次地制調は、「西尾私案」を提案しました。これは、小規模町村の事務を限定し、都道府県が補完する可能性に言及した構想で、町村関係者の警戒を呼びました。今回の提案は、都道府県による補完を前面に押し出してい

るわけではなくて、あくまでも最後の切り札として言及しています。

これまでの地方分権改革でとられていた「基礎自治体優先の原則」をあくまで維持することが、今回の答申の基本的スタンスです。ただ、場合によっては都道府県の関与、さらに限定的には都道府県による代行というところまで今回の答申では踏み込んでいます。

地制調答申のポイント

以上、大都市制度改革と基礎自治体の行政サービスの提供体制のあり方に関する、第30次地制調の答申の内容を解説してきました。ここまでの議論をまとめた上で、そのポイントを私なりに整理しておきたいと思います。

まず第一に、指定都市等の大都市に対しては、できるだけ都道府県から権限移譲するという方向性が明確に打ち出されています。これは、「基礎自治体優先の原則」を踏まえつつ、大都市圏が抱える固有の課題を勘案した上で、都道府県から大都市等への権限移譲を進めるという方向性を打ち出したこととなります。

第二に、平成の大合併については打ち止めであるという認識に立ちつつ、広域連携・水平補完の制度を整備する方向性を明確に打ち出しています。これも、「基礎自治体優先の原則」、すなわち基礎自治体ができる事務は基礎自治体が担うという原則に基本的には従っています。これら両者を併せると、指定都市等の大都市を含め、基礎自治体としての市町村にできるだけ多くの権限を移す、あるい

はその役割を正面から認めるということです。答申全体のトーンとしては、広域自治体ではなくて基礎自治体を重視したことになっています。

ただし、答申は同時に、今後は基礎自治体が単独でフルセットの行政サービスを提供することが難しくなるとの想定のもとに、定住自立圏の制度を参考に、基礎自治体間の連携により、主として地方圏において圏域レベルで行政サービスを提供する体制を構築することも提案しています。さらに、条件不利地域の基礎自治体の水平補完・広域連携については、それが困難な場合には都道府県による補完という最後のカードにも言及しています。これらの点は、全体として「基礎自治体優先の原則」を踏まえつつも、答申ではやや踏み込んでいる部分であると思います。

しかし第三に、この答申では部分的には言及されていますが、基礎自治体を取り巻く状況は大きく変わってきている部分もあります。つまり、都道府県と市町村の役割について、従来の「基礎自治体優先の原則」だけではとらえ切れない部分も出てきています。社会保障制度改革国民会議の報告書にもあるとおり、国民健康保険は今後都道府県に移管するという方向も示されています。今まで基礎自治体が担ってきた社会福祉・社会保障の機能の広域化という方向性も示されており、単純に市町村優先で権限移譲すればいいというような風潮は変わりつつあるのが実情です。恐らく今後は、基礎自治体優先を前提としつつも、広域自治体と基礎自治体の間での役割分担については、より柔軟に考えなければならぬ場面が増えるのではないのでしょうか。特に社会福祉、社会保障、さらには医療などの領域はそうした局面が出てくるだろうと思います。

第四に、三大都市圏の基礎自治体について、今回の答申では、相互補完的・双務的な水平連携を提案しています。ただ、地制調の議論の中では、この三大都市圏がこれから直面する高齢化などの課題は、地方圏が先取りして対応してきた課題であり、その課題への対応策の一つとして合併が行われてきたことが明らかにされています。したがって、人口規模の面で、あるいは財政的にも余裕があるために合併という方策をこれまで考えてこなかった大都市圏の基礎自治体であっても、将来は合併という課題に直面するかもしれないということは意識されています。

答申の18ページ(本書97ページ)に、「(3) 三大都市圏の市町村」という項目があります。その第二段落目には、「三大都市圏には面積が小さな市町村が数多く存在しており、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりを支障が生じている。今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村の判断材料となるよう、市町村合併の成果や課題について、特に三大都市圏の市町村に対し、十分な情報提供が行われることが必要である」とあります。これは、平成の大合併の結果を検証した上で、その知見を生かして将来超高齢化と人口減少に直面する三大都市圏の市町村についても、合併という方策は排除しませんが、地制調は視野に入れているということです。

以上がこの答申の基本的な骨格部分です。

地制調答申後の動向

なお、平成二五(二〇一三)年六月の地制調の答申の後、大都市制度及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する制度改正の方向が具体化してきましたので補足しておきます。

第一に、大都市制度改革は、都道府県から指定都市へ権限移譲する項目等について、閣議決定がなされました。平成二五年(二〇一三)二月二〇日の閣議決定「事務・権限の移譲等に関する見直し方針について」では、国から自治体への権限移譲に加え、都道府県から指定都市に対して二九事項の事務・権限を移譲する方針が示されました。具体的には、県費負担教職員の給与等の負担、県費負担教職員の定数の決定、市町村立小中学校等の学級編制基準の決定、病院の開設許可、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針(都市計画区域マスタープラン)に関する都市計画の決定等が指定都市の権限となります。また、指定都市について、市議会に区常任委員会を設置すること、従来の行政区に代えて「総合区」を設置し、特別職の総合区長を置くことができるようにすること、指定都市と都道府県の事務処理をめぐる協議機関として「指定都市都道府県調整会議」を設置すること、さらに中核市制度と特例市制度を統合すること等を盛り込んだ地方自治法改正案が平成二六(二〇一四)年の通常国会に提出される予定になっています**。

** この講演は平成二五年八月一四日現在のものである。当該地方自治法改正案は、平成二六年五月二三日に成立し、五月三〇日に公布された(法律第四二号)。

第二に、基礎自治体の行政サービス提供体制については、総務省に基礎自治体の行政サービス提供に関する研究会が設置され、平成二五年度中にその報告書がとりまとめられる予定です。これを踏まえ、地方自治法改正案には、「連携協約」の制度化が規定されることになりました。まず、三大都市圏以外の地方圏における「地方中枢拠点都市」（指定都市及び人口二〇万以上の新中核市が該当）は、近隣市町村と相互の役割分担を盛り込んだ「連携協約」を締結し、圏域全体の経済成長の牽引、高次の都市機能の集積、圏域全体の生活関連機能サービスの向上を目指し、国からの財政措置を受けて「地方中枢拠点都市圏」を形成していくことが想定されています。また、その他の地方圏では従来 of 定住自立圏制度の拡充を図るほか、条件不利地域における市町村と都道府県の連携、三大都市圏における基礎自治体間の相互補完的・双務的連携の場面にも、「連携協約」の仕組みを活用していくことが期待されています。

Ⅲ 都区制度の今後

最後に、都区制度に関わる論点をまとめてお話しし、地制調の答申を踏まえた上での都区制度の今後を展望したいと思います。

地制調では、特別区長会の会長、あるいは東京都側の代表の方をお招きしてお話をいただきました。以下は、そのヒアリングの場での委員の受け止め方、あるいはいろいろな機会にお話を伺ったこ

となどの印象に基づいた私見であるということにご留意いただきたいと思えます。

都と特別区に対する国の態度

まず、一般的な前提として、国側の「東京富裕論」はなお根強いわけです。財務省のみならず総務省も、東京都と特別区が相対的に恵まれているという認識を非常に強く持っています。アベノミクスが成功し、その成果が地方に行き渡ればそうした認識は薄らぐかもしれませんが、現段階ではまだ東京は恵まれているという意見が国、さらには東京以外の地域の自治体関係者の間では非常に強いわけです。

その背景の一つは、前から言われていますが、子供の医療費助成に見られるように、特別区の行政サービスの水準が他の自治体に比べて格段に違うことがあります。財政的な余裕があるのなら、国税の徴収分をもっと増やしてもいいのではないかと言われるわけです。特別区、あるいは都側にとつて、そのようなことを言われる筋合いはありませんが、嫉妬あるいは羨望は人の根本的な欲求・傾向ですので、他の人のところを見てうらやましがる、「隣の芝生は青い」ということが言えるのではないかと思います。

しかも、そういう状況にありながら、職員体制についてもいろいろ指摘があります。東日本大震災を踏まえた国家公務員給与の特例減額措置に倣い、地方公務員給与についても同様の措置をとるよう要請されていたところですが、平成二五（二〇一三）年八月に総務省は全国で二三〇の自治体が給与

の減額について拒否をしたことを公表しました。当然、東京都と特別区は、特例減額措置の実施予定はないと回答しています。これについても、不交付団体なのだから、なぜそうした措置をとらなければならぬのかとの主張はあり得るわけですが、他の団体、あるいは一般の国民から見ると、東京都と特別区は相対的には恵まれているという印象を持たれているということです。そのため、東京都や特別区が主張する地方法人特別税の見直しなどはとんでもないという話になるわけです。

もう一点、従来は都区制度改革に関して、都から特別区への事務事業の移譲等について、都区のあり方を検討する場で進められてきました。都区制度について大きな改革をする場合には、国側は、基本的には都側と特別区側で合意した事項を総務省などに持つてきて制度改革の要求を行ってもらい、必要があれば対応するという、一種受け身の態度でした。基本的にはこの態度は変わっていませんが、徐々にその姿勢が変わりつつあるのではないかというのが、私の個人的な印象です。

地制調における都と特別区

今回、大都市制度改革について検討したことで、当然都区制度についても言及することになりました。しかし、この地制調の答申の都区制度に関する部分の書きぶりは、従来とは少し異なると言えると思います。都区制度について、国側のコミットメントを強める姿勢を示していると読めなくもないということです。私も地制調に委員として参加しており、特別区と都の代表の方のお話を伺っている次のような印象を持ちました。これは、他の委員の多くも共有しているような部分があると思います。

す。

まず、東京都は、基本的には現状維持で何も困っていないという態度です。今、いろいろ検討していますが、特別区側の権限移譲の議論については難しい調整事項も多いので、できれば都区制度をいじりたくないという態度がほの見えるわけです。もしこれ以上権限移譲を特別区側が求めるのであれば、それに見合う「受け皿」をつくる必要があるので、23区の区域の再編もセットで進める必要があるというのが、都の態度ということになります。

これに対して特別区側は、児童相談所（以下、「児相」という。）の都から特別区への移管について強調していました。地制調のヒアリングの場では、児相の話のみに特化した議論になっていて、これまで検討してきた他の事務事業の移管についてはどうなっているのかという点が、やや見えにくくという印象を持った委員の方が多かったように思います。つまり、委員の多くは、児相の話だけが都区制度改革の対象として検討されている印象を受けたということです。また、都側が求めている区域の再編については特別区側は消極的です。そして、都からの権限移譲については、従来どおり23区全で一貫して対応したいというのが、特別区側の基本姿勢であろうと見えたわけです。

地制調答申の内容…都区制度のあり方

しかし、地制調の答申には、こうした都や特別区の対応とはやや異なる姿勢が出ています。まず、都区制度改革について、従来の議論を踏まえつつ、さらにそれを進めるための方向性として、次のよ

うな提案をしております。

第一の大きな方向性は、23区横並びでの権限移譲について、地制調としては排除しているということです。答申にあるとおり、都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児相の事務などが考えられますが、専門職を適切に確保する等の観点から、小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ移譲を検討すべきであると言っています。23区全て同じように児相の権限を持つというのは、恐らく現実的ではありません。もちろん、できるところは単独でできるわけですが、できないところは連携してやりなさいということです。権限移譲を否定するわけではありませんが、23区がそれぞれフルセットで権限を持つことを必ずしも推奨しているわけではないということです。

第二に、条例による事務処理特例制度を活用するようにと提案していますが、これについても23区全てが対応することは前提にしております。特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進めることとし、その際には都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきであるとうたっています。それぞれ区の規模・能力が違うので、対応できるところは都と単独で交渉してその事務処理の権限を移してもらうようにと主張しているわけです。

実は、この条例による事務処理特例の制度に基づいて都道府県から市町村に事務を移譲してもらうためには、都道府県側の意向が強くと市町村側の意向が通らないことから、いろいろ改善の余地もあるわけですが、特別区はやるなら勝手にやりなさいということもあって、ある意味でやや冷たい書きぶりになっているかもしれません。

第三に、地制調の答申は、特別区の区域の再編について全面的に否定しているわけではありません。地制調の答申の12ページ（本書94ページ）、「② 特別区の区域の見直し」では、「一方、今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である」という記述になっています。権限移譲を行う前提条件としての区域の再編を行うというわけではないですが、今後の長期的な課題としては、再編も検討課題になると言っているわけです。

その他、これはややマイナーな論点かもしれませんが、先ほどの指定都市と都道府県の場合と同じく、都と特別区の協議が整わない場合について、新たな裁定制度を導入するという検討についても言及しています。また、これもやや特殊ですけども、人口の多い特別区について、中核市・特例市と同じように住民自治の拡充方策を検討すべきではないかということをやっています。

都区制度に関する地制調答申のポイント

以上、都区制度の今後に関する部分をまとめますと、地制調答申のポイントとしては、次のことが言えるのではないかと思います。

まず、繰り返しになりますが、特別区の区域の再編について、地制調は否定しておりません。长期的には課題になる、検討も進めるべきと言っています。ただ、都側の主張、すなわち特別区に権限移

譲を行うための受け皿づくりのためには、区域の再編が必要だという議論には乗っていないということです。区域の再編自体は否定しませんが、それが権限移譲の要件となるとは判断していないということです。

他方で、特別区側が一体となって、あるいは23区横並びで、一定の権限移譲を受けることに固執していません。事務・権限を引き受ける意欲と能力があるところに、条例による事務処理特例制度などを活用して権限移譲すべきであるという立場です。23区全体として権限移譲を受けることに加え、さらにそれ以上に各区が独自にできるところは独自の対応をしても構わないと強調しているわけです。

また、各区が単独では移譲事務を担えないのであれば、23区全体で一部事務組合をつくってそこに事務権限を下ろすことも一つの選択肢として考えられます。もちろんそれも排除しませんが、いくつかの区が連携して、その事務を処理できるだけの規模を備えた連合組織をつくって対応することも想定しています。23区全てが加入するような連合組織を前提としているわけではなく、できるかどうかとまって、あるいは単独でできる区は単独で、都から権限移譲を受けた事務の処理を行うことを想定しているわけです。

これはもしかしたら、都側にとっても特別区側にとってもあまり好ましくない提案・提言であると言えるかもしれません。都は、権限移譲を区に行く以上は、その受け皿として体制を整備するのが前提であるという発想が非常に強いわけです。そこで区域の再編論を示唆して権限移譲を渋るようになるのですが、地制調は、そういう形での区域の再編は前提としていません。できることにはできる

だけ権限を渡しなさいという立場です。できない区もいくつかカップリングをして対応してはどうかと主張するわけです。

他方で、23区全てが特定の事務について移譲を受ける形で、都との間での権限移譲の交渉を進めるというのが、従来の特別区側の対応だったわけですが、それについても地制調の答申では必ずしも全面的に支援はしていないということです。もちろん、23区それぞれが対応できるような事務を、さらに都から権限移譲する余地はあるだろうとしています。それができない場合であっても、一部の区が単独でできるもの、あるいは数区単位で連合組織をつくれれば対応できるもの（いろいろバリエーションはあるでしょうが）を各区がそれぞれ考えて対応してほしいという方向性を示していると言えます。

都区制度の今後

以上を踏まえて、最後に都区制度の今後についてお話をしておきたいと思います。

第一に、今回の地制調の答申を特別区側でどう受け止めるかという問題があります。現在はまた大きく変わってきている、あるいはそう期待したいと思いますが、従来の23区横並びの発想・思考から脱却できるかどうかを試されているわけです。「基礎的な地方公共団体」としての地位を獲得し、基礎自治体としての内実を充実、強化させるという方向性が特別区側の意向であるとするならば、それが独自に判断してできることを自分たちが都に求める、あるいは国に対しても積極的に提案して

いく対応が求められるということです。しかも、そうした取り組みを区民に対してきちんと説明ができるかどうかは求められません。

例えば、待機児童対策は、特に23区でもいろいろと議論になっています。現状では、厚生労働省の対応策が先行して行われ、そこに手を挙げるといふ形での解決策が示されていますが、義務付け・枠付けの見直しにより独自の基準を策定する余地がある中で、結果としては国の対応策に頼らざるを得ない状況が生まれています。これは23区だけの問題ではありませんが、こういう場合に住民に対してきちんと自らの対応を説明できるかどうかを試されているということでもあろうかと思えます。

第二に、大阪における「特別区」設置構想がこれから都区制度に影響を与える可能性があります。現在示されている案では、大阪でもらっている交付税を調整三税（固定資産税・市町村民税法人分・特別土地保有税）に加えたものを調整財源として大阪の特別区の財政調整制度を設計するという方向が示されています。

ただ、具体的な権限の本身について（兎相も持つようなことも言っているのですが）果たしてそれが実現可能かどうかという問題があります。実際に大阪にできる「特別区」と東京の特別区のあり方が、同じ特別区という名称を持ちながら、その内実が異なる可能性が出てくるため、大阪でできるのになぜ東京でできないのか、逆に、東京でできているのになぜ大阪でできないのかという形で、両者が比較される可能性があるわけです。大阪における府市再編は、区割り案の検討をめぐる市長と市会各党派の対立から膠着状態に陥り、出直し市長選挙が行われる事態になっていますが、仮に大阪に何

らかの形で特別区ができるとするならば、東京の23特別区に比較対象ができ、今後の都区制度改革の行方にも影響を及ぼす可能性があります。

最後に、広域自治体と基礎自治体の役割分担が相対化されていく中で、基礎自治体優先とはいえず、広域自治体に任せてもよいような事務も出てくる可能性があります。介護や医療、福祉という領域では、特にその可能性があります。これまで特別区は市並みの権限を持つことを目指し、できる限りの権限移譲を求める方針で都区制度改革に臨んできましたが、全国的な動向として、広域自治体としての都道府県にむしろ権限を返上するような事務も出てくる可能性があります。そのときには、都区制度改革は、従来とは異なるベクトルで議論が展開される可能性もないとは言えません。

以上、地制調の答申を素材として、都区制度の今後についても若干の展望を行いました。ご清聴どうもありがとうございました。

※ 平成二六（二〇一四）年三月二三日、大阪市長選挙が行われ、開票の結果、前職の橋下徹氏が再選された。

〔質疑応答〕

Q 地制調の答申の11ページ（本書94ページ）の「3 都区制度 (2) 具体的な方策」のところにある記述についてご質問させていただきたいと思います。

ここでは「特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般

的に人口規模のみをとらえて基準にする必要はないものと考えられる」と言った上で、「特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、「後略」という記述があります。この「特別区の規模」とは何を指しているのでしょうか。人口、面積、あるいは財政力、いろいろあると思いますが、私どもの区で言いますと、人口はある程度大きいけれども財政力はあまり高くないという状況ですので、ここで想定される規模の意味についても少し教えていただければと思います。

A その点については特に地制調の中で細かく議論しているわけではありませんが、一般的にはここでいう規模とは人口規模を想定していると思います。

ただ、規模といった場合にも、職員の数、あるいは職員の専門性のあり方ですとか、さらには面積によってもいろいろ決まってくる問題があります。実はそれこそ多様に読み込める記述になっています。ですから、例えば、人口規模が〇〇だから××しなさいということを言っているのではなく、仮に人口規模が大きかったとしても、それ以外の要素の観点から見てなかなか権限移譲ができない、その体制が整備できないというのであれば、また別途考える余地はあるというふうにも読み込めるということです。

Q 答申の12ページ（本書94ページ）、「④ 住民自治の拡充」二段落目の「中核市・特例市の市議会議員と同様の課題があるため」とはどのような意味を指しているのでしょうか。その後の「引き続き

き検討する必要がある」とか「視点が必要である」というところの論点が理解しにくかったので、具体的に教えていただきたいと思っています。

A 答申の11ページ（本書93ページ）に、中核市・特例市について、「③ 住民自治の拡充」という記述があります。ここには、「市議会議員の選挙区は、指定都市では区の区域をもって選挙区とされているのに対して、特に条例で選挙区を設けない限り市域全体とされている。より地域に密着し、住民との結び付きの深い市議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうかについて、引き続き検討する必要がある」とあります。この前提となっているのは、中核市・特例市のうち、合併によって成立した市は面積が非常に大きい団体もあり、人口規模も大きいので、指定都市の行政区と同じような選挙区を置いて、地域に密着した議員を選出できるような仕組みを導入すべきではないかという議論があるということです。特別区についても、人口・面積の面では世田谷区、足立区、練馬区、大田区等、非常に規模が大きい区もあります。

ですから、従来の特例市を含む新中核市において選挙区制度を導入するとすれば、人口の非常に多い特別区についても、同じような選挙区をつくって、それぞれの地域ごとに住民代表を選出する仕組みも検討してはどうかと示されているわけです。この点については、私個人はあまり乗り気ではありません。実際に現在でも条例で選挙区を置くことはできません。これを制度化することとは公職選挙法等に規定することですから、そこまでする必要があるのかは個人的には疑問ですが、そのような趣旨で盛り込んでいるということです。

(完)

第二部では、特別区制度懇談会（事務局・特別区協議会）において行われた、第30次地方制度調査会答申に関する座談会の内容を掲載した。なお、櫻井敬子委員は、誌上での座談会参加である。

○大森座長 それでは、第30次地方制度調査会（以下、「地制調」という。）の答申につきまして、まず、地制調の委員の一人であった伊藤先生からご報告をお願いしましょう。

○伊藤委員 第30次地制調の大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申の11ページ以下（本書93ページ）が、特別区、都区制度に関わる場所ですので、適宜、ご参照していただければと思います。

この地制調の答申は、大都市制度改革の部分と基礎自治体に関わる部分とに、大きく二つに分かれています。さらに、その大都市制度改革の中は、既存の大都市制度を見直すという部分と、いわゆる大阪都構想や特別市・特別自治市の構想といった、新しい大都市制度を扱った部分で構成されています。都区制度については、指定都市、それから中核市・特例市に次いで、既存の大都市制度の枠内を見直しの中で扱われている形になっています。

第一に、都と特別区に対する国の態度という点です。国といっても、アクターはいろいろありまして、特に総務省と財務省、それぞれ立場は異なりますが、一般的には、地方行政が厳しい中で、東京は都も区もお金をため込んでいるのではないかと、いわゆる「東京富裕論」の発想もっています。これは財務省だけではなく、恐らく総務省もその前提に立っていると思います。例えば特別区では、子どもの医療費助成等が非常に手厚い水準にあり、全国状況から見ても、東京は極めて恵まれているというイメージが持たれています。特に、特別区の住民の方々に対する行政サービスの水準は極めて手厚いという意見があります。要するに、他の自治体側からの、一種の嫉妬ではありませんが、相対的に行政サービスの水準が高いことから、まだまだ東京にはさまざまな資源を有効に活用する余力があるのではないかと、国からは見られている可能性があるということです。

もう一つ、東日本大震災を踏まえて国家公務員給与の減額特例がしかれていますが、この点について、総務省から各自治体に対して、国と同じような形で給与を削減してほしいという要請が出されました。しかし、23区も都も当然拒否をしたという経緯があります。これについても、やはりいかなるものかといった意見は強いです。

旧自治省以来、総務省側としては、都区制度を改革する見直しをするという場合、基本的には、都と特別区の側で合意した事項について、もし地方自治法等で手当てが必要な場合には、その改正を検討するという姿勢を示してきたと考えられます。しかし、今回の第30次地制調は、大都市制度の改革を正面から扱う中で、都区制度に対しても少し異なるスタンスを示しているのではないかと考えられ

ます。これについては、後ほどお話をします。

第二に、地制調における都と特別区について、これは私が審議に参加しており、他の委員の方々の意見や議論の方向を踏まえた上での観察に基づいています。地制調では、都と特別区の代表から、それぞれヒアリングを行いました。都からは総務局長が説明にきたのですが、都区制度に関しては、基本的には現状維持が都の立場です。現在も都と特別区の間で、細かい権限移譲等について検討はなされていますけれども、基本的には現在の体制でそれほど問題はないという考え方です。もちろん大都市経営という点をより強調しつつ、従来どおり、大都市地域の一体性を前提とした態度ですが、都としては、現状の都区制度を変える必要性を、地制調の場ではあまり前面に出さなかったという印象を持っています。都としては、仮に特別区がこれ以上の権限移譲を求めるのであれば、当然に区域の再編を視野に入れなければならないということも示唆しております。23区が現状のまま、都の権限を大幅に移譲してもらうことはやはり想定しづらいというのが、都の立場であろうと思います。

これに対して、特別区長会の会長からヒアリングを行ったのですが、一般的には、特別区に対してより多くの権限をおろしてほしいという姿勢を

伊藤 正次 (いとう まさつぐ)

首都大学東京大学院社会科学研究所教授
1972年東京都生まれ。東京大学大学院法学政治学研究所博士課程修了。東京大学立大学法学部助教授、首都大学東京大学院社会科学研究所准教授を経て09年より現職。専門は行政学・都市行政論。内閣府「第30次地方制度調査会」委員、総務省「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」委員等を歴任。主な著書に『日本型行政委員会制度の形成』（東京大学出版会、03年）、『ホーンブック地方自治 第3版』（北樹出版、14年共著）等。



示されました。中でも、現在議論になっている児相相談所（以下、「児相」という。）を都から移管してほしいということ、特に強調されました。また、区域を再編するという都側の動きについては、当然反対するという姿勢を示されました。あくまで23区が一致して権限移譲を受けることが前提だという態度を示されたと理解しています。

これらのうち、都の立場は想定どおりでした。地制調の委員は、やはり都は現状何も困っていないという立場と受け止めました。これに対し、特別区の主張について、地制調の場では、やや違和感を持って受け止められたと感じています。そう申しますのも、児相の移管が非常に強調されておりました。それ以外にも都区のあり方検討等で区に対して権限移譲すべき項目が、これまでいろいろ検討されてきましたし、これからも検討されるべきであるにも関わらず、児相の問題が突出して取り上げられたことに対して、違和感を示す委員の方もいました。最終的には地制調の答申の中に児相の移管が残っていますが、やはりそれ以外のものについても検討すべき、あるいは強調すべきではないかという意見もありました。もちろん児相の移管に際しては、職員の専門性という観点から、「そもそも移管が望ましいのか？」という、疑問の声も上がりました。

このように、都と特別区双方からヒアリングを行い、答申をまとめていく段階に入りました。最初にお断りしておけば良かったと思いますが、私も毎回必ず出席したわけではありません。特に平成二四（二〇二二）年二月二〇日に「大都市制度についての専門小委員会中間報告」を取りまとめたのですが、その最終段階で、私は都合により急遽欠席せざるを得ないという状況になりました。そのた

め、中間報告の記述の細かい修正については、私もあざかり知らないところがあります。ただ、最終答申が出るに際しては、私も記述の修正に関わる審議に加わりました。

具体的な中身に入っていきます。まず、この地制調の答申全体のトーンは、都道府県から大都市への権限移譲を進めるというスタンスになっています。それゆえ、この都区制度についても、都から特別区への権限移譲をより積極的に進めるべきだというトーンになっています。ただし特別区側が求めるように、23区全てが同じような形で都から権限移譲を受けるという発想には立っていないという特徴があります。答申には、「小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ」という記述があります。例えば児相について、23区全てがそれぞれ持つことは、必ずしも考えられないということとです。ある程度の規模がなければ、職員の専門性や十分な組織体制が確保できないという前提に立っています。児相の特別区への移管を一概に否定するわけではないですが、小規模な区では連携してこれらの事務を担当する体制もあっていいのではないか、今までのような横並びの権限移譲の発想はとらないというのが、地制調の立場です。

これらは、具体的に都の事務を受けるに際して、条例による事務処理特例制度を活用する場合に貫かれている考え方です。「特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進める」という発想に立っています。そして、都と特別区全体の協議ではなく、それぞれの特別区との協議によって、都と対応して事務処理特例制度を活用していくことが前提になっています。特別区に対しては、もしやりたい事

務があるならば、個別に都と折衝して、それぞれの区が事務処理特例制度の適用を受けて事務を担当してくださいという発想に立っています。

それから、特別区の区域の見直しが出てきます。これはやや微妙な話で、後ほど議論になるかと思えます。都側では、権限移譲を前提とした区域の再編を求めています。地制調答申は区域の再編自体については否定しているわけではなく、一応記述としては答申に残っています。

それから、あとの二つは、他の大都市制度の見直しに関わるものを、都と特別区の関係にも適用しはどうかと提言するものです。一つは、指定都市と都道府県の場合、共管で行っているような事務や関連する事務等について、協議が整わない場合の新たな裁定制度を導入することを検討すべきであると盛り込まれています。これについては、自身が何なのか、本当に必要なか、あるいは構成員をどうするのか等の問題があり、将来的な検討課題とされていますが、この裁定制度を都と特別区に対しても適用すべきではないかと提言しています。

もう一つは、住民自治の拡充という文脈の中で、中核市・特例市について、例えば議会議員の選挙区を設けることを検討してはどうかと述べています。中核市・特例市は現行でも区域内に複数の選挙区を設置することはできますが、住民自治の拡充方策としての選挙区の設置は、人口が多い特別区についても当てはまる部分があるとして、少し言及がなされています。

最後に、今回の地制調の答申がどういうポイントをもっているのかについてお話ししたいと思います。以下は私の個人的な意見ですし、場合によっては筋違いになっているかもしれませんが、この答

申をどう読むか、それから都区制度をどう考えるかという点に関連する論点だと思えます。

繰り返しになりますが、一つ目は、特別区の区域の再編については否定していないという点です。特に少子高齢化が進む中で、大量の高齢者を抱えていく大都市圏固有の問題が集中的に現れてくるときに、将来的な区域の再編論は、一概に否定すべきではないという前提に立っています。ただし、それは都側が言うような、権限移譲の要件ではないということです。

他方で、個別の協議で事務処理特例制度の適用を図る、あるいは複数の区が連携して事務の移譲を受けるといった表現に表れているとおり、特別区側が23区横並びで対応することには、かなり否定的な態度をとっています。今までのように都と全ての特別区が相對峙して権限移譲を受けるといふ発想ではなく、できる区から連携して行っていくという発想に立っています。これは、基礎自治体のあり方に関する部分とも共通した考え方になっています。

そして、できる区に条例による事務処理特例制度等を活用して権限移譲をするとうたっています。具体的な移譲先としては、今までは23区全体に関わるような問題であれば、例えば23区全体の連合組織、あるいは一部事務組合等を新たにづくって対応することも考えられましたが、事務によっては数区単位でできるものもあるのではないかと考えています。つまり、権限移譲をより進めるべきという発想に立っていますので、都側の主張を全面的に認めているわけではありません。

他方で、23区の再編論を避けて、23区一致して権限を移管してほしいということについても、やや否定的です。つまり、双方にとってあまり好ましくない内容になっているのかもしれない。

全体として、もうこれ以上の市町村合併はできないという状況で、水平的な連携を追求していくことが、この答申の特に基礎自治体のあり方に関する部分で出ている発想です。この発想を、特別区に對しても適用している部分があるのです。

今後、この答申の内容を特別区側でどう受け止めるかが、論点になってくると思います。恐らく、横並び志向から脱却できるかどうか、各区独自の取り組みをきちんと区民に対して説明することができるとは、問われてくることになるだろうと思います。

地制調の審議では、都区制度の問題は、あまり時間をかけて検討したものではありません。むしろ大阪における動き、特別区設置構想といった動きをいろいろと検討する際に、大阪の特別区のあり方が非常に不確定であったために、新しくできる大阪の特別区が、既存の東京の特別区とどう違うのかについて関心が寄せられました。そのため、大阪の状況をにらみながら、大阪の特別区のあり方について言及する部分で、反射的に東京の特別区のあり方が参照されたという事情があります。基礎的な地方公共団体としての特別区が東京の特別区のあり方ですが、大阪でできる特別区が、場合によっては、法的な性格にふさわしくないものになるかもしれないという懸念がありました。同じ特別区という名称を持ちながらも、異なる性格を持った特別区ができ上がるかもしれないという事情を、この答申でも意識している部分があります。

私からの全般的な説明は以上です。

私もまだ意を尽くしていない点がありますので、この後の座談会で補えればと思います。

I 都区制度と特別区への事務移譲

○大森座長 ありがとうございます。伊藤先生のご報告でも少し触れられていますが、「人口規模のみを基準にする必要はない」としながらも、「一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については、規模・能力に応じる」としていることについて、特別区長会としては議論が一致していないというように見えています。この点について、伊藤先生はどうでしょう。

○伊藤委員 当初地制調の中で検討したときにも、この記述はわかりにくいという意見が委員から出ていました。それが最終的にきちんと検討されずに残ってしまった部分だと思います。ただ、この考え方は次のようなことです。

「人口規模のみを基準にする必要はない」とは、例えば中核市であれば人口三〇万以上で、保健所の事務や都市計画に関する事務がセットでおりにてくることになっています。もし人口規模のみを基準としたのであれば、例えば人口五〇万以上の特別区にAという権限、Bという権限、Cという権限をセットでおろすことになります。そうすると、人口五〇万をめぐると

大森 彌 (おおもり わたる)

東京大学名誉教授
1940年東京都生まれ。東京大学大学院修了、法学博士。東京大学教養学部教授、学部長等を経て、00年東京大学停年退官後、東京大学名誉教授、千葉大学法経学部教授。05年千葉大学定年退職。専門は行政学、地方自治論。主な著書に『官のシステム』（東京大学出版会、06年）、『変化に挑戦する自治体』（第一法規、08年）、『東京23区 自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」—基礎的な地方公共団体への道』（公益財団法人特別区協議会編、日本評論社、10年監修）、『政権交代と自治の潮流』（第一法規、11年）、『特別区制度改革の軌跡—中野区特別区制度調査会から平成10年自治法改正まで』（学陽書房、13年）等。



して、区域を再編するという議論にもなり得るわけですが、その考え方はとりません。これが、人口規模のみを基準にする必要はないという発想です。

後半の「一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については、規模・能力に応じる」とは、例えば児相であれば、一定の規模・能力を持った特別区に移管する、あるいは都市計画の権限であれば、規模・能力を持った特別区に移譲するという考え方があり得るという意味です。ベースの線を人口で引いて、全てフルセットで特別区に移譲するという発想ではなく、個別の事務ごとにそれぞれの人口規模や能力に応じて考えることが、ここでの考え方になっています。

○大森座長 現在、特別区は保健所を持っています。また、人事委員会は一緒に運営していますが、法的な扱いとしては、それぞれの区が持つことになっています。基本は人口規模に関係なく事務をおろすようになっていきます。特別区の制度との関連で言うと、ややわかりにくいですが、やはり特別区は本当に特別な扱いなんですね。地制調の他の委員の方々はそのことをどの程度理解されているのでしょうか。

○伊藤委員 私も答えられない部分です。ただし、この前段の「人口規模のみを基準にする必要はない」は、例えば人口規模はこれくらいのときには権限移譲しますよという、都側の議論を否定しているということだと思います。

○大森座長 なるほど。他の方々からもご発言いただけたらと思います。大杉先生、いかがですか。

○大杉委員 「人口規模のみ」と、「規模・能力に応じて」の一貫性について言えば、伊藤先生のご指

摘のとおりかなと考えています。ただ、わかりにくいというのはそのとおりかとは思いますが、そもそもが特別区であるから、それぞれ23区は一定以上の規模も持ち、行財政基盤も相対的に整っているのです。常に一貫して申し上げておりますが、実際に中核市が担う事務の相当部分も担っていますし、中核市以上の能力を持つ、場合によっては大都市並みと言え行財政能力・規模を持つ存在であるといえます。こうした認識を持つことは、ともすると、都側が人口要件を取り出すことに対する牽制という意味で、重要ではないかと考えます。

ただ、規模とは人口だけにとどまるものではないので、地制調の場でもただ議論されたのかは、私はよくわかりませんが、面積に関しては、一〇kmぐらいの特別区がかなり多くあることから、全国的に見れば相当な狭隘さだと判断されるかもしれません。他方で、人口密度などの点から見れば、むしろそれは効率的で効果的な行政サービスの提供とすることができ、そして優位性があると言えます。また、後段の話につながりますが、広域連携などのしくみを考えれば良いわけでもあって、権限移譲に關して柔軟にその受け皿を考えれば良いという発想ではないかと受け止めています。

大杉 覚 (おおすぎ さとる)

首都大学東京大学院社会科学研究所教授
1964年神奈川県生まれ。東京大学大学院修了、学術博士。東京都立大学法学部教授等を経て、05年から現職。専門は行政学・都市行政論。総務省「今後の都市部におけるコミュニティの在り方に関する研究会」委員、総務省「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」委員等を務める。主な著書に『自治体組織と人事制度の改革』（東京法令出版、00年編著）、「実践まちづくり読本」（公職研、08年共著）等。



○大森座長 今回の答申では、23区が一緒でなくて良い、一律でなくても良いのではないかとというふうに言っているんですね。特別区側は一致してやってくれと言っているんです。一致してやってもらった後、いろいろ工夫ができるからということですね。地制調と特別区長会の言いぶりには違いがありますが、金井先生、どうでしょうか。

○金井委員 第一点目は、事務移譲について、依然として国・都・区の三者ともに、これを進めることを建前として確認しているのは、この地制調答申の古さですよ。要は、これまでの延長線上で、とりあえず答申をまとめた、ということの意味を理解するのは難しいです。

考えられるとすれば、第一に、現状維持のための時間稼ぎかもしれません。事務移譲をするとは書いていても、本気で移譲するつもりはないという理解です。第二に、本当に知恵がなくて、20世紀後半と同様に、依然として本当に区に移譲したほうが世の中は良くなると思っているのかも知れませんが、いずれにせよ、依然として事務移譲という前世紀の遺物のような議論をずっと続けているのは、時間と労力の無駄としか思えないですね。

伊藤先生も最初にお話しされたように、「東京富裕論」との関係が背景に一番あるはずですが。都区間での事務移譲等は、若干の経費増高は見込まれるとしても、都区合算の東京富裕状態が基本的には変わらない話なので、これがよくわからない点ですね。

第二点目は、答申の一番重要なポイントですが、伊藤先生もご指摘のとおり、「それぞれの」という表現で、都区協議会をバイパスしようという意味が込められたらろうと思います。都と23区の団体

交渉によって、あるいは、都区協議会の場で行われていることが、都区制度の最大の政治的な特徴と言ってもいいわけです。しかし、このことが国から見ても都から見ても、極端に見えるというならば、23区横並びを止めたいと思うでしょう。23区との団体交渉を拒絶して、個別的協議によって分割統治（ディバイド・アンド・ルール）するのです。あるいは、イギリスでの言い方を用いれば「選別性の原理」と言ってもいいです。その意図は、国側・都側から言えば、ごく自然な発想であって、他方、23区側が拒絶することも、極めて普通の発想であるわけです。問題は23区の中で抜け駆けする区が出るかです。それを押しとどめることができるかが、一番重要な論点ではないかと思えます。

いずれにせよ、都区制度に関しては、地制調は、必ずしも真剣に考えていないのではないのでしょうか。答申の文書では、とりあえず何か埋めておかないといけません。なぜなら、大都市制度としては指定都市制度と都区制度とが一括して扱われるという、現行法令上の何の根拠もないのです。経路依存的な慣行があるので、指定都市制度を議論した以上は都区制度も触れないといけないからです。都区制度の箇所が、全く空白だと困るので、とりあえず「埋め草原稿」を書いておいたというのが実態ではない

金井 利之 (かない としゆき)

東京大学法学部・東京大学大学院法学政治学研究科教授
1967年群馬県生まれ。東京大学法学部卒業。東京都立大学助教授、東京大学助教授等を経て06年から現職。94年から2年間オランダ国立ライデン大学社会科学部客員研究員。専門は自治体行政学、オランダ行政研究。主な著書に『財政調整の一般理論』（東京大学出版会、99年）、『実践自治体行政学』（第一法規、10年）、『原発と自治体』（岩波書店、12年）、『政策変容と制度設計』（ミネルヴァ書房、12年共編著）等。



か。これが私の率直な印象です。

しかし、「各区と個別協議」という論点については、今後も留意して考えていかないといけないでしょう。国でも、「国と地方の協議の場」という、団体交渉みたいなフォーラムをつくったわけです。「団体交渉」の持つ意味、可能性と限界と難しさを検討する必要があります。例えば、事業税や法人住民税を吸い上げるような議論で、自治体間の隊列が乱れるわけですが、それをどう阻止できるのが、団体交渉の難しさです。同様の問題が、23区にとっては一番重要なテーマなのだろうと思います。

○大森座長 安田先生、今の点についてコメントはありますか。

○安田委員 地制調の考え方は、原理原則主義と状況追随主義との二つの視点から見ると、原理原則主義的なものを重要視しないで、状況に応じて対応するという状況追随主義で対応していると言えます。明治以来の都道府県制という問題のある地方制度に根本的にメスを入れるというフィロソフィー（哲学）・原理原則がないように見えます。東京都23区から見たら、今の特別区制度が競争中に作られたため、メリットとデメリット、特にデメリットの面をしっかりと原理原則に基づいて改革していくという提案を、国や地制調に出していくべきであると強く感じています。

○大森座長 沼尾先生、東京富裕論はいつも聞かされるのですが、今の論点との関係でも結構です。で、コメントがあればお願いします。

○沼尾委員 まず一点目は、どうして児相の事務の移譲を、特別区が強く主張されたのがよくわか

らないのです。東京では児童相談等に適切に対応するために、児相と市区町村の間で、「児童虐待相談等の連絡・調整に関する基本ルール（東京ルール）」を定め、役割の分担や連携を行っています。区の子ども家庭支援センターは措置権をもっている訳ではありませんが、区の福祉事務所や児童館などとの連携を図りながら、地域密着型の支援を行っています。一方、立入調査や児童の一時保護、児童養護施設への入所等の措置が必要な事例については児相が対応していると聞いています。現場においても、子どもの一時保護は児相が行い、区では残された家族に寄り添い、幅広い生活支援を含めた相談に乗るといった形で、連携が図られているという話も聞きます。この児相の事務がまるごと区側においてくるとなると、現在の子ども家庭支援センターの業務に加えて、措置権を行使する各種の事務を行わなくてはなりません。高度な専門性を有する職員の確保、すでに飽和状態にある一時保護施設等の運営費などが確保されるのが心配です。学校や児童館などと一体的に対応できるといふメリットもあるのですが、大変だろうと思います。人員と財源の確保のことを含めて、どのような考えればいいのか、気になっています。

あと、先ほど金井先生からもお話がありました。この答申が出た当時

安田 八十五 (やすだ やそい)

関東学院大学経済学部教授・同キリスト教と文化研究所研究員・北海道大学博士
1944年神奈川県生まれ。東京工業大学理工学部数学科卒業、工学博士（北海道大学）。東京工業大学・神戸商科大学・米国ペンシルバニア大学・筑波大学等で教鞭をとり、02年から現職。専門は環境政策学・都市政策学・循環型社会システム論等。新宿区「リサイクル清掃審議会」会長等。主な著書に「こうすれば東京は暮らしやすくなる」（太陽企画出版、88年）、『ごみゼロ社会をめざして—循環型社会システムの構築と実践』（日報出版、01年）、『海外進出企業の経営現地化と地域経済の再編に関する研究』（創風社、11年）等。



は、地方法人税の導入（法人住民税の一部交付税原資化）の議論はまだなかったと思います。法人住民税の一部を一旦国に吸い上げるといふ議論が出たときに、富裕論との関係で言えば、事務の量に応じて適切に税財源を配分するということをうたっているのです。ところが、児相だけを見ても、相談件数は増加し、飽和状態という話もあります。事務量が増えているところで、さらに事務移譲の話も出ています。東京の対人サービスに関する財政需要をどのように考えていけば良いのかが気にかかりました。

○大森座長 事務が児相でも良いのですが、一本で23区においてこないで、複数のブロック単位で別個におりたときに、都区財政調整制度の運用はどうなりますか。事務局に質問ですが、児相についてどうしてこんなに熱心に言っているのかということ、個別においてきたときの都区財政調整制度との絡みはどうなるのでしょうか。

○事務局 都と区で移管の方向で合意しているものは他にもあるのに、なぜ児相なのかについては、都は区域の再編のことに手をつけられない限り、事務移譲の話は進めないと言っているのです、今のところもうこれ以上進めないのです。一方で、以前、江戸川区で死亡事件があり、そのときの反省となる一番大きな問題が、都と区が二元的に対応しているその狭間に落ちた事例だというのが強い考え方でした。既に区のほうが相談を扱っていますので、相当程度関与をしていくのですが、最後の措置をする場面になると、都に預けないとできないのです。そのため、空白ができてしまうのです。これは深刻な問題なので、事務全体の移譲はだめでも、これだけは協議してほしいと都に申し入れをして、

検討の俎上に載せたことから、児相の問題だけが残っているのです。

それから、仮に児相を一括に移管するのではなく、個別に移管することになれば、法律上は府県事務のままですので、条例による事務処理特例でおろすという話になってくると思います。事務処理特例であれば、都道府県税をもとに交付するだけです。都区財政調整上の影響はないことになると思います。

○伊藤委員 児相の話について、中核市市長会からヒアリングをしたときに、中核市の代表である市長は、「自分のところでは児相は要らない。しかし教員人事権は欲しい」と話をされました。そのため、もし特別区に中核市並みの権限を与えることを考えるならば、もちろん状況によって、自治体によって欲しい事務と欲しくない事務は異なりますが、特別区が児相の問題に関心があることが、地制調委員の間に、非常に強い印象を与えたというのが、多分実態だと思います。

○大杉委員 児相については事務局から言われたとおり、現に深刻な事態、事件が起こっていることを真摯に受け止めるべきであり、個人的にも検討すべきテーマだとは思いますが、ただ、その点が地制調の委員はもちろん、一般にも十分周知されていないのではないかと考えています。以前あ

沼尾 波子 (ぬまお なみこ)

日本大学経済学部教授
1967年千葉県生まれ。慶應義塾大学大学院経済研究科後期博士課程単位取得退学。慶應義塾大学経済学部研究助手、財団法人東京市政調査会研究員等を経て、08年から現職。専門は財政学・地方財政論。総務省「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」委員等を務める。主な著書に『財政学〔第3版〕』（東洋経済新報社、14年共著）、『水と森の財政学』（日本経済評論社、12年共編著）、『公私分担と公共政策』（日本経済評論社、08年共著）、『現代の公共事業』（日本経済評論社、02年共著）等。



る区で、相談窓口に関わる区側の担当者にヒアリングしたことがあるのですが、児相事務を区に移管することに反対とは言わずとも、現場として受け入れることに関して、かなりの違和感や抵抗感が見られたことも事実です。他の事務権限移管をめぐる問題とは違って、どのように丁寧に進めていくかをしっかりと見える形に示していかないと、一般にも理解されにくい問題だというのが実感です。

○大森座長 以前、金井先生は、どうして児相を特別区が欲しいと言うのかという疑問を出されたことがありましたね。

○金井委員 某区で研究会をしていたときも、児相の事務移管についてはテーマが上がっていたことはありました。私の印象だと、福祉事務所、保健所、清掃事業と、過去の都区制度改革では、都から区に何か移管できるものを探してきた経緯があり、その延長線上にあるように見えます。一般市町村の事務である上水道は物理的・地形的に都から区に移管困難です。多摩地域でさえ都が消防を受託しているのに、消防の移管は現実的ではないでしょう。いろいろ検討していた中で、出てきたのが児相だったというのが、当初のイメージのような気がいたします。したがって、児相の事務移管が、なぜ、都区改革の目的として措定されてしまうのか、いま一つ明確ではありません。その後、痛ましい事故が起こって、あたかもその理由が後からついてきたという感じですが。これでは都区改革の目的として伝わらなくても、当然だろうなと思います。

児童行政の問題を真剣に考えるのであれば、組織移管や事務移譲という長時間かかるような問題として設定すること自体が、あまり適当とは思えません。本当に子どもの人権について、しっかりと考えているのかと疑いを持たせかねない課題設定です。つまり、明日発生し得ることを、時間のかかる組織・権限の移譲問題にもつていくのは、筋違いなのではないかという気がいたします。長期的に事務があったほうが区長が差配しやすくなるといった話は、わからなくはないですが、短期的には、制度の狭間に落ちるような問題、かつ非常に緊急を要するような問題について、どういう政策的な対処をすべきなのか、というように論点を変えていくべきではないかと思えます。つまり、多数・多種多様な組織がいろいろ関わるのは、社会福祉、対人社会サービスでは避けがたいことです。大体、児相が区においてきても、学校との連携が自動的にできるわけではなく、隙間に落ちる可能性は残りまます。警察とも密接に関わる問題ですが、警察が区に移譲されることは児相以上に考えにくいのですから、組織移管だけでは解決になりません。組織移管を考えたら、児童行政の課題解決にとって、現実的な話ではないと思われまます。

このような問題設定は、恐らく20世紀後半的な呪縛ではないかという気がします。区の事務権限が増えなければ、特別区は一人前の自治体になれないという発想は、もうやめたほうが良いのではないかと思います。政治的には言っただけでいけないうので、少し違和感があります。

○事務局 その点で補足します。少しPR不足なのですが、移管するまでは今のままだということでは全くなくて、都と区で、児相についてはようやく検討され始めました。まず最初にやったのは、現在の都と区の役割分担のもとで、問題が起きないようにするには、最低限何が必要かを整理しました。今、都と区の問題の見直しをしていて、そのモデルを実現することによって、現在の問題を可

能な限り払拭することを並行して進めています。その上で、究極的には体制の一元化が必要として移管の問題についても、今後、検討していきたいと思っています。決して現状をなおざりにしているわけではありませんので、誤解なきようお願いします。

○金井委員 事務局の話を聞くと、なおさら児相を移す必要はないという結論になるだろうと思います。少なくとも、事故防止が事務移管の必要の理由だとすれば、です。事故があったことが改革理由だとすれば、事務移管の必要はありません。だから、別の理由で言うしかないと思うのです。つまりは、それが一体何なのかです。例えば、もっと事務が増えないと「基礎的な特別地方公共団体」から「基礎的な普通地方公共団体」になれないのでしょうか。何か「特別地方公共団体」という、いわば劣等処遇を受けているのを、児相を移管したら解決するかのよう思うのかもしれませんが、私には必ずしもそう思わないので、いささか疑問な気がします。

○櫻井委員 私からは、これまでの議論を前提に、法律論として見た場合に地制調の議論がどう見えるかについて若干コメントします。先に金井先生から都区制度の箇所は「埋め草原稿」というご指摘がありました。私も同様の印象を受けます。総務省にとっては、都区制度の議論はやりにくかったのではないのでしょうか。地制調の答申は、いつも何だか麗々しいのですが、全体に観念論に過ぎ、本音の争いを隠しているところが気になります。都道府県といっても「都」と「道府県」は違うのに、一括りにしたうえで指定都市に権限移譲すべきであると言っている、その並びで都区の関係についても、都から特別区に権限移譲すべきだという流れになっていますが、実態からして唯一無二の存在といつて

よい「都」と「特別区」の特異性を捨象して権限配分を論ずるのは、それ自体かなり乱暴な話だと思います。

児相をどのような角度から議論するのが適切かという話とも関係しますが、今回の答申の最後に別表で「都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務」一覧がっています。例えば、水系として一貫管理することが合理的と思われる自然河川を、都道府県管理から指定都市管理にして、川の管理をバラバラにすることが示唆されていたり、都道府県警察の設置や交通規制までが移譲リストに挙がっているのは、行き過ぎた抽象的な思考と関わっています。このリストには権限移譲に関する指定都市と道府県の意向調査の結果が記載されていますが、方法論としても、ある具体的な事務をどのような主体が担うのが適切かという問題は、本質的に自治体の意向によって左右されるような問題ではなく、事務の性質から客観的に議論すべき事柄で、看過できないと思います。ここは観念論だからといって放っておけない問題で、そのまま議論を推し進めると実害が出てきてしまいます。

櫻井 敬子 (さくらい けいこ)

学習院大学法学部教授
1964年千葉県生まれ。東京大学大学院法学政治学研究所博士課程修了、法学博士。筑波大学助教授、ハイデルベルク大学税財政法研究所客員研究員等を経て、03年から現職。専門は行政法。関税・外国為替等審議会委員（特殊関税部長）、社会保障審議会委員、中央建設業審議会委員、衆議院選挙制度に関する調査会委員等を務める。主な著書に『財政の法学的研究』（有斐閣、01年）、『行政法のエッセンス』（学陽書房、07年）、『行政法講座』（第一法規、10年）、『行政法[第4版]』（弘文堂、13年共著）、『行政救済法のエッセンス』（学陽書房、13年）等。



II 今後の高齢化の進展等を踏まえた特別区の区域の見直し

○大森座長 伊藤先生から最初にコメントをお願いします。

○伊藤委員 率直に申しまして、特別区の区域の見直しについてはほとんど議論しておりません。地制調の議事録はかなり忠実なものでオフレコなどはほとんどありませんので、議事録に載っていないことを特に議論したことはありません。なぜこの部分が素通りされているか、これは私自身も反省するところがあります。つまり、後段の基礎自治体のあり方の部分で市町村合併の功罪に関する評価と今後の展望については、自主的な合併は支援するが、強制的に合併するような状況はないというトーンが決まっているわけですが、その部分については全国町村会などから非常に細かい点で意見が出て、そこできなりの議論を費やしたという経緯があります。

ただ、この特別区の区域の見直しについては、最初に地制調の事務局から出された案のまま、ほぼ修正なく通ってしまったというのが実態です。これも「区域の見直し」という言葉になっており、ほぼほぼ、例えば合併という話ではないとも受け取れます。先ほど、「再編」という言葉を使いましたので、そこまでもいっていないとも考えられます。将来的に何らかの形の見直しがあり得るといふ表現になっていますので、市町村合併と同列に扱っているわけではないとすることもできると思います。

他方で、三大都市圏における基礎自治体のあり方の部分で、「将来の少子高齢化に備えて、双方、

補完的に連携していくことが必要だ」という書きぶりになっていますが、同時に、「場合によっては、平成の大合併の成果を見て、検証をして、それを役立てる」という書きぶりになっています。これは、平成の大合併では、三大都市圏の近郊の都市の合併は進まなかったけれども、将来的な高齢社会を迎えたときには、場合によっては、合併も出てくるかもしれないことをおわせている表現です。深読みすれば、場合によっては特別区も同じような扱いになり得るとも読めます。ただ、地制調の場では、この部分についての議論は必ずしも十分になされていません。

○大森座長 この字面で言うと、区域の再編と区域の見直しのどこが違うかはよくわからないのです。区域の見直しと言えば、いつも合併とは限られず、本来は分割という手法もあるのですが、世の中は分割なんて言っていません。しかし、三大都市圏ではほとんど合併が進まず、地方の町村を解消しただけで、大都市にはあまり手がついていません。そこを何とかできないかという考え方が背景にあるのでしょうか。

ですから、少なくとも区域の見直しと言っても、例えば世田谷区のような大きな自治体を分割するなどとは想定していません。やはりどう考えても合併でしょう。現在の文脈では、区域の見直しと言えば合併です。そこを特別区長会は、疑問だと言っていると思うのです。しかも、高齢化の進展と公共施設の更新需要の増加などの変化を踏まえると、合併をやらなければいけないと言っていますが、それが合併が必要である理由になるのでしょうか。

高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加は、大都市も深刻かもしれないけれど、地方のほうがよ

り深刻です。ならば、もっと合併しなくてはいけなくなります。でも、これ以上の合併は無理なので、残っているのは大都市ではないかということになっているのではないか。この点はいかがでしょうか。

○金井委員 伊藤先生がおっしゃったように、地制調に代表として誰が出ているのかという、委員構成の問題が反映しているのでしょうか。町村会が出ています。したがって、町村に関わる合併論には敏感に反応します。ところが、市長会に特別区は入っているということから、特別区長会は出ていません。その意味では、委員構成が誰なのかが、答申の内容に影響していることが一点目です。

地制調のメンバーは、一体どのような母体から構成されるべきなのかという問題は、なかなか難しい問題です。今までの都区側のスタンスからいくと、都区は地制調には出ません。別世界で独自に行動するというサンクチュアリをつくってきました。地制調に都区が引きずり出されると、都と区も国レベルで正面から議論しなければならなくなるので、地制調に代表を送り出した方が良いのかは、微妙なところだと思います。そこで、地制調に出ずして特別区の意見を伝えるには作戦をどう考えるのか。これが、地制調の委員構成が持つ論点ではないかなという気はします。

それから、二つ目は、先ほどの20世紀後半的な発想で、区域の見直しで合併がいつも出てくる決まり切った答えという点です。理由はともかく、いつも答えだけは「区域見直し」になります。結論だけ決まっているという話で、これも地制調らしい処理の仕方ではないかなという気はします。つまり、あまり理由や論拠を考えていないのではないかなという気はします。

○大森座長 この答申で、特別区が何か行動を起こさなければいけないようなことではないでしょうか。そういうふうには読めないでしょうか。

○事務局 そのようには受け止めていません。

○伊藤委員 この地制調の答申は、大都市制度改革と基礎自治体のあり方という二本柱になっているのですが、両方とも「基礎自治体」論に立っているわけです。特別区に関しても、「基礎自治体」のアナロジーで捉え返していると言えます。つまり、一定の事務をするには規模・能力が必要であり、「基礎自治体」は、そうした規模・能力を備えた総合行政主体であるという発想に立っていると思います。そのため、今回の答申は、特別地方公共団体として、特別区を特別視するという発想とは少し異なる形になっているのではないかと思います。もちろん、特別区は「基礎自治体」としてより充実すべきだということに、この答申が全面的にコミットしているわけではないですが、「基礎自治体」論という発想に立脚し、その発想を条件不利地域の市町村から特別区まで全てに適用させています。さらには指定都市にまで適用していることが、この答申から読み取れる部分ではないかと思えます。

○大森座長 後の論点に係るのですが、答申は大阪のことについて言及しています。現在の都区における特別区のようにならない可能性があると言っているのでしょうか。特別区は明らかに基礎的な地方公共団体なのですが、それと同じようなものになるとは限らないと言っています。平成一二(二〇〇〇)年の都区制度改革のときは、特別区を基礎的な地方公共団体だと規定することをあれほど嫌がったにも関わらず、いつ、立場を変えたのですか。特別区を下地にして大阪を見ているのでしょうか。やり

方によっては大阪の特別区は基礎的な自治体になれないと脅かしているのでしょうか。少し知らない間にこのように見方が変転しているように思えます。要注意という感じがします。他の方はどうでしょうか。

○金井委員 今回の地制調自体は、大阪都構想に対して、いかにハードルを上げるかが、隠れた本当の論点だったと思います。表の東京エリアでの都区制度は、実は真の論点ではなかったということです。つまりは、国から見て「不適當」な大阪都構想をいかに防止するかを、基本的に目指していたと思います。ただ、橋下市長のほうが自然と失速したので、最終答申では明示的に防止する必要がなくなったのです。ですが先行き不透明だったので、当初は危機感を持っていたのではないのでしょうか。どうハードルを上げて、大阪都構想を大阪側の思い通りにはつくりにくくするのかと、一生懸命、基礎的自治体としての区をつくりにくくすべく、「地雷」を埋め込むような作業をしていました。

結果的に東京23区のほうは、大森先生がおっしゃったように、基礎的自治体として、反射し包括的に認められて、棚ぼた的にはありがたいわけです。しかし、東京の特別区について正面から議論になれば、明らかに劣等処遇をするようなことになるのでしょうか。安田先生がおっしゃったように、状況的に適当に使い分けているのだとは思いますが、特別区側として反射的に宣伝すれば、大阪の区では到底なれないような「偉い」基礎的自治体として全面的に認知されて、「見直し」をされたという意味ですね。「見直し」には、赤木須留喜先生（元都立大学法学部教授・故人）が書かれたように、「今まであるものを、だめだからやめる」という意味での「見直し」と、「今までだめだと思っていたも

のは良いものである」というように「見直す」という、二通りの解釈があります。「見直す」ときは、どちらとも解釈できるという話なのです。その意味で、結果的に特別区を「見直し」という内容になっています。「橋下流の大阪都構想憎し」のあまり、結果的に東京23区がかわいがってもらえたことは、23区としてはラッキーだったということではないかなと思います。

○大森座長 区長さんたちがそう受け止めているかどうか。他の方はどうでしょうか。

○安田委員 私はこの議論を聞いていて、橋下市長が特別区構想を出したのは、関西、特に大阪の限界を打ち破るためには、東京の特別区制度を借りてきて、それをかなり強引に持ち込もうとしたと解釈しましたが、現段階では上手くいっていません。橋下市長に国、マスコミ、地制調も振り回されたという気がします。

今の日本の状況では、関西の大阪都構想に本当に意味があるのか疑問です。東京には首都があり、そのため特別区制度が戦争中に生まれたのです。特別区は戦争中の、まさに特別な状況でつくられたもので、それを今まで特別区が大変努力して改善してきたのです。それに比べても橋下市長自身が極めて安易な形で大阪都構想を出したと思います。

国、地制調に対して、金井先生は大阪都構想のおかげでかえって東京の特別区が基礎的自治体として認められるというようなことを言っていました。あまり大阪都構想に左右されないほうが良いと思います。東京の特別区は、地方分権に基づき、東京で独自の改革構想を出していくべきだと思います。

○大森座長 第30次地制調の前に大都市地域特別区設置法が手続法としてできたので、最も重要な争点はなくなってしまうと思います。全体の印象として地制調からは、あまり目ぼしいものは出てこなくなっただと思います。

沼尾先生、何かコメントはありますか。

○沼尾委員 私はそのあたりの議論についていくことができず、行政制度については素人ですがお許しください。答申の特別区の区域の見直しに関する記述を読んだときに、「区域の見直し」とは高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加をふまえ、中学校区単位の地域包括ケアなどのあり方も含めて、特別区内で地区にもっと任せていくということを言うのかなと思っていました。合併という議論が、特別区の中で出てくるとは想定できなかったので、今日の議論を聞いていて、逆に驚いたところです。

地方圏で起こった人口減少と過疎化の中で、合併を通じた効率化論がありました。これにはいろいろな問題がありますが、今後、団塊世代が後期高齢者となる時、東京の場合、行政サービスの需要が多様化・複雑化しながら増大し、同時に施設の更新需要が生じるだろうと思うと、区域をさらに広域化することによって、効率化が図れるのかどうかは疑問です。特別区の特性を考えると、むしろ、その区の中で、地区ごとによろしく施設の有効活用を考えていくのか、高齢化率が高い地区でケアの問題をどう考えるのか、といった視点が大切なのではないかと思えます。大都市における対人サービスに対する効率化とは、規模の経済性の理屈とは違った形で描けるのではないかと思ったときに、

区域の見直し論として検討される問題というよりは、むしろ区内の分権の議論をどう考えるかという視点で検討されるべきテーマではないかと思えました。

○大森座長 都市部の話が出ていますが、大杉先生、発言はありますか。

○大杉委員 伊藤先生から特段、地制調の場では議論がなかったとのことでしたが、「区域の見直し」という言葉は従前の答申からそのまま入ってきたのではと考えています。従前のものを特に再度議論しなければ、そのまま引き続いて答申上に書いていくスタイルをとったにすぎないというのが一つの見方です。伊藤先生がご指摘されましたが、もう一つは三大都市圏での東京近郊の都市のあり方として、自主的な選択としての合併は、可能性として挙げていることもあり、自主的な合併とまで言わなくても、大都市地域という、あるいはその近郊等含めた形で書いた程度の意味ではないかと解釈しています。この点の記述については、私はあまり重くは見ておりません。沼尾先生の言われた視点との関連で言えば、高齢化の進展についてです。

この点に関しては、東京の置かれている位置づけがかなり特異だと言えます。大都市全般で急速な高齢化が進んでおり、高齢者が絶対数として増えるという点では共通しているのですが、他方で、施設等が不足し深刻な状況に陥るのではないかという問題に関しては、東京固有の問題であると、厚生労働省（以下「厚労省」という。）の「都市部の高齢化対策に関する検討会」（以下「検討会」という。）（厚生省老健局長の諮問機関）などでも指摘されています。都については、圏域間の調整を含めた広域的な施設の配置・整備を進めるべしという考え方が検討会報告書で示されました。実は同じ日

になるのですが、都も介護保険に関する緊急提言を出していて、特別養護老人ホーム（以下「特養」という。）等に関して市区町村の共同設置について取り上げています。厚労省検討会と都では、手法や示した考え方が違いますが、限られた圏域内で施設整備を進めていくのは難しいという認識に立っているということです。

一方で、沼尾先生が指摘されたように、ある程度の区内分権、都市内分権的な論点もあわせて考えていく必要があるかと思えます。したがって、そもそも一方的に合併という方向にだけに議論が傾いていくことではないだろうと考えております。

○大森座長 検討会を行ったときに誰を呼んだかという点、横浜市、さいたま市、千葉市、名古屋、大阪市の他に、世田谷区と東京都を呼んでいます。それは大都市の人たちに危機感をもってしっかりと取り組んでほしいという強いメッセージを発しようということだったのです。

検討会でわかったことの一つは、指定都市は、それぞれ一つの市が一つの老人福祉圏^{*1}を構成しています。ところが、23区は、七圏域に分かれています。東京都全体では一三圏域になっています。要するに東京の特別区は固有の問題を抱えています。何が問題になるかという点、都道府県が介護保険の事業計画を定めるときに、特養などは典型で、特養を整備するときに調整単位になっているのは二次医療圏^{*2}と一致している老人福祉圏域になっていることです。ということは、23区の場合は七つに分かれているから、その中に含まれている特別区間では融通がきく形になっています。

もう一つ、これらを包み込んで東京都が成り立っていますから、基本的に言う点、東京の場合は、

都内の老人福祉圏間の整備調整もしやすいと言えます。現に、施設整備は各区だけでは完結していないのです。周辺の区及び多摩地域などに、いわばにじみ出ているわけです。さらに、もう一つは、杉並区が南伊豆町に整備しようとしている特養の場合は、都道府県の枠を越えています。都道府県を越えると、本来は都道府県間の調整をしない限り、介護保険計画は成り立たないから、例外的に認めようということですが、同じような仕組みをとれば、他の都道府県間でもできるのではないかとことです。ただし、地域包括ケアシステムの構築と言っていますので、遠隔地に特養を設置するには、それ相当の理由が必要であるということになりました。杉並区と南伊豆町は従来からいろいろな交流をしているということを考慮して進めてはどうかと、一応のお墨つきを与えています。

もう一つ、この議論をしたときに、いろいろな農山村地域の首長さんたちが言いましたが、後期高齢者の絶対数が増える東京の場合は、よほどのことがない限り、施設整備を外に出さざるを得なくなるのではないかと見えています。ただし、なるべく若い年齢のうちに移ってもらいたいとも考えています。大都市と農山村の交流を超えた対流のような、人口移動を期待しています。

○大杉委員 都の提言が出たのは厚労省検討会の公表と同日です。しかし、先立って開催された検討

※1 老人福祉圏（域）とは、老人福祉法および老人保健法（現・高齢者の医療の確保に関する法律）に基づき、都道府県が老人保健福祉計画において設定する圏域のこと。

※2 二次医療圏とは、身近な医療を提供し、市町村を単位として設定される一次医療圏に対し、医療法に基づき、一般的な医療サービスを提供する医療圏のこと。複数の市町村を一つの単位とする。

会の場では、都の提言について直接触れられることはありませんでした。厚労省検討会でもそうですが、実はその高齢者の施設、特養などは、特別区だけではなく、多摩地域が今後かなり厳しくなるという将来予測もあり、同じ東京都の中で共同設置すること自体、難しくなることも想定しておかなければなりません。実態としては、現に今、「ベッド買い」に近いようなことが、特別区と多摩地域の市町村の間で結構行われています。しかし、施設の改築などを契機に、多摩地域はもうやらないという方針を打ち出し、これまでの協定や覚書などを解除し始めています。当然、特別区の中には困るので、うやむやにされているのではないのでしょうか。その意味で特養など高齢者施設の整備については、広域的な東京都というくりはもちろんのこと、杉並区と南伊豆町だけではない、より広域的な別の形での連携を視野の外に置くのは、現実的ではないかという思いがあります。

○櫻井委員 一般論に戻りますが、特別区の区域の見直しについて、見直す必要があるというのなら、その必要性が具体的に明らかにされるのが大前提としてあり、その前提を踏まえてどのように見直すべきなのかを議論していくのが順序であるはずですが。しかし、ご多聞にもれず、この答申でもそのあたりは大変あやしいところがありますね。確かに、決め打ちのキーワードまたはキャッチフレーズとして、「少子高齢化」「社会資本の一斉更新」「介護」といった言葉は文書の中にちりばめられています。役所の関係でいえば他省庁の所管の問題がほとんどですし、「調整」と言っても実質的な調整はされていないのが通例ですから、どう鼠目に見ても、答申において言葉が躍っている感

じは否めないところですが。さらに言えば、個々の問題ごとに、これをカバーする行政エリアはおのずと異なるはずですから、あらゆる行政事務の受け皿としての特別区、市町村、都道府県という、いわば最後の「大枠」をどう設定するかという大上段の議論をするにあたり、実質的な裏付けのある形で議論を展開し、具体的な枠組みに結実させていくような作業は考えてみればとてつもないことで、この程度の議論で足りるわけがありません。そのような観点から答申を読めば、答申の中で何が内容を持った言葉であるかが、ある程度見えてくるのではないかと思います。

Ⅲ 特別区と地方との基礎自治体間における連携

○伊藤委員 自治体クラウドの問題も含めて、都市と地方あるいは遠隔地の自治体との連携、さらに、近隣の自治体間の連携や民間部門の活用という点については、答申の19ページ（本書97ページ）で少し触れています。分野としてそこに例示されているのは、災害対応や監査、福祉などで、さらに技術系職員の広域的な活用にも触れています。総会にこの案を持っていくと、国会議員の委員の先生方などからは、都市と農村の連携が重要だというご意見があったと伺っています。地域活性化のための都市と農村の交流に関心がある方が多く、地域の魅力づくりとの関係で、この都市と地方の連携という話が盛り込まれたと伺っています。ただ、自治体クラウドの問題は、技術面でいろいろと難しい問題があるようで、正面から取り上げるには至っていません。

○大森座長 今、23区の小学生は夏休みの林間・臨海学校等でも良いのですが農山漁村に行っているのでしょうか。子どもたちの交流は重要ですね。将来、一番苦境に立つのは農山村ではなくて東京だと思えます。農山村の人口が減り、消滅すると言っています。そんなことはありません。大変になるのはむしろ大都市ではないかと思っっているのです。大都市のほうに大きな危機が迫ってきているので、その打開策を考えなくてはいけないのではないのでしょうか。23区の将来を考えたときに、このテーマにどう対処していくのか、本格的に考えなければいけない話だと思っのですが、みなさん、何かコメントはありますか。23区の職員は、ほかの自治体の職員との交流など行っっていますか。

○事務局 区によっては、職員を交換したりしています。

○大森座長 足立区などは行っっていますよね。

○事務局 豊島区、新宿区などいくつかの区も行っっていますね。

○大森座長 足立区は公共サービスの新しい形を考えて行っっていますね。

ほかの点で何かコメントはあるでしょうか。

○大杉委員 南伊豆町だけではなくて、杉並区では南相馬市への自治体スクラム支援を行っっています。実際、東日本大震災があったときには、すでに人事交流はしていなかったようですが、その前には、双方で人事交流を行っっていたという下地があったからスクラム支援ができたのだらうと思っいます。

それから、高齢化が進んで、若い人がいなくなり、その後、何十年も経った地域も、人を受け入れないといけません。交流はするけれども、実際、その地域に住んでもらうことまでは、仮に家、土地

が空いていても、なかなか移住にまでは至らないことがあるかと思っいます。自治体間のつき合い方の程度の問題でもありますが、姉妹都市交流の実質をどの程度考えていくのかも、かなり重要な点になってくると思っいます。言い過ぎかもしれませんが、今までのような表面的な行為ではなく、本当の意味で相互に人が移動して、一時的にせよ、滞在したりするようなレベルまでのつき合い方ができるかという点まで含めて、遠隔型の連携のあり方を考えていかなければいけないと思っいます。

○大森座長 先ほどの厚労省の検討会で調査したところ、東京には空き家が相当に多いことがわかり、その空き家をどうやって利用していくかという議論をしました。ほかの都市にも増えています。東京は土地が高いし、空き家を上手に使わない限り、高齢社会のニーズに対応できないのではないかと思っいます。今、介護関係の事業者は農山村で満杯になっているから、大都市に來はじめています。そして、東京の中でサービス付き高齢者向け住宅をつくり始めているでしょう。これへの対応もしないといけません。

○櫻井委員 連携については、行政法の観点からは、理論上、深刻な問題があるように思っいます。答申19ページ（本書98ページ）に「市町村間における民法上の契約等、地方自治法に基づかない広域連携についても、実際に広く実施されている」という記述があるのですが、これは行政における「私法への逃避」という古典的な現象で、法律の規律にのっとって動くことは行政当局にとってはうっとうしいので、その規律から逃れるため、民法の領域、つまり「契約」に逃げてしまうということを言っいます。あえて言えば、ある種の脱法行為と言えなくもないのですが、実態が先行しているため、いま

さら違法とも言えず、しかし、民法上の契約といった瞬間に基本的には私的自治の原則が妥当するところになりかねず、当事者間で合意すれば何をしても良いのかという形で、種々の問題が顕在化する可能性があります。

本来は、学説のほうで、行政上の契約論がきちんとされて然るべきなのですが、契約という行為形式は行政行為と異なりマイナー扱いされているため、議論の蓄積もなく、契約なら民法の問題というような感じで放置されがちになってしまっています。

IV 大阪の特別区が東京の特別区に与える影響

○大森座長 特別区長会の考え方は、大阪の特別区は東京と同じ特別区でありながら基礎的な自治体でないとするれば、特別区とは一体何かという議論になっては困るので、東京と同じ基礎的な自治体であるべきだとは思いますが、伊藤先生は、どう考えますか。

○伊藤委員 その問題意識は地制調も共有しておりました。これは、答申14ページに⑤（本書97ページ）とあり、大阪でできる特別区が東京の特別区と異なってしまう可能性もあることに留意すべきとして、懸念を示しています。これは第30次地制調の西尾勝会長がかなり強調されて、発言された部分が盛り込まれているところです。

ただ、大阪における特別区設置の実現可能性については、当時議論していても、結局、大阪から情報が上がってこなかったもので、よくわからないという状況でした。区割りの話と権限移譲・権限配分の話と財政調整の話とを三点セットで議論しても、ある程度の方が見えないとどうという特別区ができるのか、全く想像がつかないという状況の中で審議をしていたのです。

その後五区案や七区案、財政調整の取り分についても二四%と七六%といった案が出てきましたけれども、当時は暗中模索の中で大阪における特別区の設置について検討し、答申14ページ二段落目（本書96ページ）の「特別区において処理すべき事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するとともに、特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることに留意すべきである」という表現になりました。

大阪でできる特別区なるものがどのくらいの権限を持つのかという想像がつかなかったわけです。東京の特別区には、最初は都の内部団体でしたが、その後、福祉事務所の移管を受け、さらに清掃事務の移管を受けて、徐々に市に近い基礎的な地方公共団体として認められるに至ったという経緯があります。しかし、西尾会長を含め地制調の委員が懸念したのは、もしこれらの権限を持っていない特別区が大阪にできると、それは基礎的な地方公共団体とは言えない、一種、内部団体的な特別区が大阪にできるのではないかということです。そのため、大阪の特別区の性格について、留意といいますか、注意すべきだということになりました。先ほどおっしゃったように、同じ特別区と言いながら、法的性格が全然違うものができる状況への懸念を示したということです。

○大森座長 そうすると、ここでも現在の特別区が、その限りで肯定されているのですね。これ以下

であってはいけないと考えているのでしょうか。

しかし、仮に大阪で内部団体的な特徴が強いものをつくられると、特別区側はこの余波が23区のほうへ逆流してくると考えているのでしょうか。

○事務局長 この書き方では、東京・大阪とでは置かれた特別区の性格が異なってしまう可能性があると思います。しかし、性格が異なるということは、あり得ないだろうと考えています。

○大森座長 大阪が独自の特別区をつくりたいのであれば良いのではないかとも思われます。東京の特別区は揺るがないのですから。

○事務局 地方自治法上の特別区ですので、地方自治法上では基礎的な地方公共団体と明確に書かれています。この地方自治法上の特別区と異なるものができることはあり得ないだろうという意味です。

○伊藤委員 結局は詳細設計を大阪に任せてあるので、何が出てくるかはわからないけれども、違う性格のものが出てくる可能性に対して、一応留意をしたということです。

○大森座長 大都市地域特別区設置法第五条第二項では、特別区設置協議会による協定書作成で、事務分担と税源配分、財政調整に法制上の措置を講ずる必要があるものを記載しようとするとき、総務大臣との協議項目で決めることになっています。恐らく国側の意向が貫かれれば、東京の特別区とは異なるものができるはずですよ。ですから、一応はそうなっていると思うのですが、大阪は大阪なりものをつくりたいければやってみれば良いのではないですか。

○伊藤委員 現段階では大阪の特別区は兎相を持つことも検討されているのですね。ですから、23区以上に多くの権限を持つ特別区が大阪にできる可能性があります。

○大森座長 大都市地域特別区設置法は、手続法として一般法になっています。23区以外に、例えば大阪で大都市地域を設定するのでしょうか。普通の市と違うタイプのものをつくって良いという話になっていますが、それが23区と同じものでなければいけない理由はないですね。東京は、東京固有の条件があるので、大阪は大阪でやれば良いと思います。

○金井委員 法のたてつけから言うと、大都市地域特別区設置法の手続に基づいて特別区が設置されると、国が特に立法上の措置をしなければ、地方自治法の一般制度としての都区制度が看做し適用されるので、東京と全く同じものができます。特別の措置を講じる場合、全国に適用しうる一般法か、大阪にのみ適用される憲法上の地方自治特別立法かともかく、何らかの法制度が大阪などにできると、名称は特別区であっても、東京に適用されている現行都区制度とは異なる制度ができることになります。自治制度官僚の一人は「都区制度A」、「都区制度B」と言っていました。名称は特別区ですが、大阪エリアでは、都区制度Bというのが立法上の措置によって適用される場合もあります。その措置をするかどうかは国会の判断次第なので、何もしなければ、そのまま現行の東京で適用されている都区制度が一般制度として、大阪でも適用されるというのが、手続法の仕掛けです。だから、もし大阪に違うものができたら、名称が何であれ、違う制度であるということになります。伊藤先生流に言えば、組織と制度が一对一で対応するという特殊なカテゴリーの制度ができるだけです。

ただ、一つ考えられるのは、大阪側に引きずられて、東京側も何か変えろというふう逆流して、東京・大阪の双方に共通して適用できるように、一般制度としての都区制度自体が変わることはあり得るかもしれませんが。その意味での懸念はあるでしょう。東京と大阪で、全く同じものをつくらなければならぬとすれば、一般制度自体の法改正が必要になります。もし、特に東京側が必要がなければ、東京都と特別区側が抵抗することも考えられます。

ただ、大阪都構想として普通に考えれば、住民投票を考えているくらいですから、東京の都区制度とは別のものを想定しているでしょう。地方自治特別立法である場合もあり得るとするのは素直なイメージなのです。法律上の措置があれば、全然別の制度が大阪にできると思います。

○大森座長 特別区と言わないでほしいですね。

○金井委員 「特別区」に名称独占があるかどうかですね。地方自治法では「都の区」を特別区と言うので、大都市地域特別区設置法に基づいても都ではないので、そもそも都区制度ではなく、「府区制度」ですね。

○大森座長 都になるかどうかはわからないのですか。

○金井委員 都にはならないです。だから「大都市地域における特別区」ですが、「都の区」でもありません。まあ、「府市合わせ」（不幸せ）から、「府区」（福）になるのならば、善しとするのかもしれませんが。区割りが「福笑い」になるやもしれませんが。

○大森座長 大阪がどうなるかわからないので、東京にどのような影響があるのかわからないです

ね。

○金井委員 何もできないかもしれませんが、何ができるかわからないのです。

○伊藤委員 当時は、今よりもさらによくわからない状況でしたので、こういう書き方になっていま

す。

○金井委員 地制調で当初議論していたときのほうが、大阪の特別区ができる可能性がありました。後半のほうが可能性は低かったのですが、答申段階では真剣に考える必要がなかったかもしれませんが、中盤は、政治家が議員立法で、訳のわからないものをつくった後で、いざ施行する段階に、どうしたら良いのかわからないという事態もあり得ました。政治主導でいいかげんな府区をつくる可能性がありました。答申段階ではその可能性は消えたので、その意味では、地制調の心配はその限りではなくなくなったと言えます。

○大森座長 さて、全体の議論として、何か付け加えていただくことはありますか。

○金井委員 一点、地制調の答申の13ページの①（本書95ページ）ですが、総合的な留意点の三つ目で、「特別区の設置によって、国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないよう特に留意すべきである」という記述がありました。これは大阪都構想のハードルを上げるためには、46都道府県を味方につけたい総務省の思いだったのかもしれませんが。しかし、20世紀後半的な発想の「自治省財政局」の観点から言えば、かなり問題のあることを言っています。これは、結局のところ、「東京富裕論」と同根の表れです。

つまり、総地方財源量が一定で、その中でやりくりせよというロジックを、大阪も含めて46道府県がここで飲んでいるのです。自治体側は気づかないままかもしれません。自治体側の財務省に対する完全な敗北です。本来なら、大阪で特別区を設置した場合は、交付税総額を増額すると建前で言わなければいけなかったのに、自治体側が言えなかったのです。この箇所は「大阪憎し」かどうかはともかく、大阪都構想のハードルを上げているうちに、自滅的な行為をしたということです。

もともと、現在の総務省自治財政局自体は、地方法人特別税でも税社会保障一体改革でも、既に20世紀後半的な地方財政総額を獲得するという方針を放棄しているようですので、特に敗北と言うわけではありませんし、あるいは、自滅ではなく意図的な方針転換の表明かもしれません。その意味では、全体としてはナツメロの答申でありながら、ここだけは20世紀後半から転換しています。せっかく消費税を引き上げたのに、何で自治体側がこのような敗北主義をとっているのか不思議で仕方ないです。それは沼尾先生がおっしゃったような法人住民税の吸い上げ論と絡んでいるのですけれども、非常に興味深いと思っています。

○伊藤委員 この箇所は、実は私が発言したところも反映されている記述になっています。私が発言した趣旨は、次のようなことです。

橋下市長が、大阪都構想の目的として、効率化や二重行政の廃止を挙げています。それほど効率的な体制がこの大阪都構想によってできるのであれば、新しい制度に移行したら、今よりも財政的には効率的な体制ができるはずです。そのことを強調するために、留意すべき点として私は発言いたしました。

ただ、その効果がいろいろと波紋を広げ得ることまでは、私は特に意識していませんでした。国の総量もそうですが、さらに言うと大阪府内の周辺の市町村を含めて、他の自治体の財政に影響を与えるようでは本末転倒ではないかという趣旨で話したのです。ただ、金井先生ご指摘の意味も、もしかしらあるかもしれません。

○大森座長 沼尾先生、いかがですか。

○沼尾委員 「特別区の規模が小さいほど、事務処理に要する費用が増加する」という書きぶりになっていのですが、この規模感が、どういう発想だったのが気になりました。例えば交付税算定のときだと、人口二〇〇〜三〇万ぐらいで一人当たりコストが最低になって、それより大きくなれば、コストは上昇するというような規模の議論が出てきます。もちろん区の数が増えれば、財政調整の必要性が高まるという話だと思えますが、逆に言うと、区分けの仕方によって、あまり調整のかからないようなやり方もあるのかもしれない。その点が少し気になったところです。

全体では、先ほどの金井先生の総額確保をどうするかという議論で、そもそも交付税原資自体がすでに限られ、地方も臨時財政対策債を発行している状況で、留保財源も含めて、東京にあるドル箱をどうするかというマクロ的な話があるわけです。そこで仮に大阪が都になったときに、大阪にどのくらい留保財源や水準超経費が出るのかは、国でも大阪でも確認されているだろうと思います。地方財源の確保については、これまで国と地方が一体となって対応してきたことを考えると、敗北主義とは思いませんでした。



○大森座長 最初から、橋下市長は府と市がもらっている交付税以上の額は要求しませんから、大阪都構想を実現させていただきと言っていました。

○伊藤委員 そうです。その大阪の主張も取り入れた表現になっています。他にはご迷惑をおかけしませんということを確認しているのです。

○大森座長 そんなことを言う必要はないですよ。実際には交付税が増えれば良いですよ。

○金井委員 むしろ大阪都構想を根拠に、交付税総額を取れば良いわけです。取るための作戦を立てるべきなのに、主張が妥協（政治）的すぎると思えました。他の自治体に迷惑をかけないためには、地方交付税総額を増やせば良いだけの話です。政治的には増やすことの実現性は低いと思いますが、ロジックとしては言うのが本来の筋であります。ですから、そういうことを最初に橋下市長が言うから、不思議だと思いました。

○大森座長 そうですね。

○伊藤委員 沼尾先生が指摘された最初の点ですが、これも区割りによっていろいろ変わってきて、今は多分調整していると思います。当時は、まだ区割りの方向性が全然見えていませんでしたので、一般的に言うと、多くの権限があればあるほど、今の大阪市24区を前提とすると相当財政的にばらつきがあるので、そのばらつきをならすためには調整の幅を相当大きくとらなければならぬという議論です。

○大森座長 安田先生、最後に一言ありますか。

○安田委員 大阪都構想という橋下提案は決して深く考えている提案ではありません。東京都の特別区制度を大阪府に援用するという安易な発想です。率直な感想としては、何か上手くいけば「もうけもの」のような感じで、橋下市長に振り回され過ぎています。「橋下妄想」にあまり左右されず、東京は東京で独自路線を行った方が良くと思います。

○櫻井委員 大阪の動きについては、いろいろな見方、評価が可能です。例えば、地制調の答申ベースで言うと、先に「本音の争いを隠している」と言いましたが、この件については、思い切り総務省の本音が丸見えになっていて、おもしろいです。というのは、良くも悪くも、地方分権の申し子のような大都市地域特別区設置法に対して、答申が執拗に批判を展開し、一方では指定都市における「都市内分権」をすべきだと言いながら、同時に「長年存在してきた指定都市を特別区に分割する」のは問題だと述べたりしています。教育委員会改革のくだりも同様ですが、地方自治法の方針にそぐわないものとはかく許せない、という本音がむき出しになっていて、結果として脇の甘い文章になっています。

個人的には、大阪都構想はアイデアとして今一つだという感じがしますが、一連の大阪の動きは、地方自治法という官僚法律の権化のような法

律を正面から破るような議員立法をつくらうとした点はなかなか新鮮で、その一点において共感を覚えます。だいたい、制度官庁の役人はすぐ細かいことをごちゃごちゃ言いますので、たいいていの人はごちゃごちゃ言われているうちに自信がなくなったり、嫌気がさして諦めてしまい、全面降伏してしまいます。しかし、考えてみれば、憲法違反でない限りはどんな法律をつくってもいいはずで、法律の世界には、役所が勝手につくり上げてきた妙な「法ドグマ」がたくさんあって、「こんな法律があったらいいのに」と思うような法律をつくるのがとても難しくなっている現状は、やはり問題があります。確かに、妙な法律をつくってしまうと、その後がものすごく大変ではあるのですが、それにしても、役人ではおおよそ考えられないような奇抜なアイデアを実際に法律にまでもってきたというのは、大変なことだと思えます。このくらいのパワーがないと、本来、地方分権は成り立たないのではないかとも思うのです。もっとも、最終的にできた法律を読むと、当初からするとずいぶんおとなしい感じになりましたが。

○大森座長 私なども、道州制導入の問題に振り回されています。半分ぐらいやめたいなと思いつつ、反対論をやっています。

さて、提示されている課題をめぐって一応議論を行いましたので、お開きにいたします。ありがとうございました。

(完)

〈参考資料〉

大都市制度の改革及び基礎自治体の 行政サービス提供体制に関する答申（抄）

（平25・6・25）

目次

- 前文
- 第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題
- 1 現状認識
- 2 三大都市圏・地方圏の課題
- 3 制度改革等の必要性
- 第2 現行の大都市等に係る制度の見直し
- 1 指定都市制度
- 2 中核市・特例市制度
- 3 都区制度
- 第3 新たな大都市制度
- 1 特別区制度の他地域への適用
- 2 特別市（仮称）
- 3 三大都市圏域の調整
- 第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制
- 1 「平成の合併」の経緯と現状
- 2 基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題
- 3 具体的な方策

②以下、本文中関連するところのみ抜粋して掲載しました。

第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

2 中核市・特例市制度

(2) 具体的な方策

③ 住民自治の拡充

中核市・特例市においても住民自治の拡充は重要な視点であり、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用することについて検討すべきである。

また、中核市・特例市の市議会議員の選挙区は、指定都市では区の区域をもつて選挙区とされているのに対して、特に条例で選挙区を設けない限り市域全体とされている。より地域に密着し、住民との結び付きの深い市議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうかについて、引き続き検討する必要がある。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要である。

3 都区制度

(1) 都区制度の現状

特別区は、昭和39年の福祉事務所等の事務移譲や課税権の法定化、昭和49年の保健所等の事務移譲、区長公選制の復活

や都からの配属職員制度の廃止、平成10年の一般廃棄物の収集等の事務移譲や都区財政調整制度の見直しなど、累次の都区制度改革により、平成10年の地方自治法改正後は、「基礎的な地方公共団体」として、都が一体的に処理することが必要な事務を除き、一般的に市町村が処理する事務を処理している。

都区制度は概ね円滑に運営されているが、平成10年以降も、特別区への更なる事務移譲について、都区間で議論が行われている状況である。

(2) 具体的な方策

① 都から特別区への事務移譲

今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないものと考えられる。

都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。

また、特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必

要な規模・能力を踏まえて移譲を進めることとし、その際には、都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきである。

② 特別区の区域の見直し

一方、今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。

③ 都区協議会

都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合に備え、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、指定都市と都道府県の場合と同様に何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する必要がある。

④ 住民自治の拡充

特別区の中には人口が相当多い区もあることから、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることとすべきである。

また、特別区の区議会議員についても、中核市・特例市の市議会議員と同様の課題があるため、より地域に密着した区議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうかどう

か、引き続き検討する必要がある。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要である。

第3 新たな大都市制度

1 特別区制度の他地域への適用

(1) 大都市地域特別区設置法の制定

現行の特別区制度は、一般制度ではあるものの、制度創設時には東京都以外の地域に適用することは想定外であった。仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合には、人口の集中度合いや経済圏の実情など、社会経済情勢が現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市の存する区域に適用することが考えられる。

そのような中、平成24年8月に、議員立法により「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が制定され、大阪市など、東京都以外の人口200万以上の区域に特別区を設置する場合の手続が確定した。

そこで、大都市地域特別区設置法において総務大臣との協議事項とされている事務分担、税源配分及び財政調整を中心に、同法に基づき特別区を設置する際に留意すべき点を明らかにしておくことが必要である。

(2) 具体的な留意点
① 総合的な留意点
大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置に当たっては、各地域の判断に委ねられる部分が多いが、いわゆる「二重行政」の排除や行政の効率化といった住民の期待に応じたものとするよう留意すべきである。

また、長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区間の調整に係る費用が増大するといった懸念には的確に対応するよう留意すべきである。

さらに、道府県における特別区の設置によって、国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないよう特に留意すべきである。

② 事務分担

事務分担については、指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、行政の一体性及び統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることを基本とし、専門職員の確保、保険財政の安定等の観点からさらに道府県において処理すべきものがあるかという点にも留意すべきである。

また、特別区において処理すべき事務については、仮に、

道府県の特別区が中核市並みの事務を処理することとした場合、現在都の特別区が処理していない事務も処理することとなり、円滑に事務処理を行うことができるかどうかについて特に留意すべきである。

なお、特別区を設置しようとする指定都市の区で現に処理している事務を出発点として、これにどの程度の事務を加えれば特別区を設置したことが意義あるものと考えることができるとかという観点にも留意すべきである。東京都の特別区においては、長期間にわたり段階的に所掌事務を増加してきたことにも留意すべきである。

③ 税源配分及び財政調整

税源配分及び財政調整については、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要である。その際、税源の偏在がある中で特別区において適切に行政サービスを提供できるよう、税源の配分と道府県と特別区間の財政調整の仕組みを適切に組み合わせるとともに、特別区間で偏在度の大きい税を道府県と特別区間の財政調整の財源とすることが基本である。

税源の配分に当たっては、目的税とその使途との関係にも留意すべきである。また、現在指定都市が処理している任意事務についても、道府県と特別区との間の事務分担に応じた財源上の配慮が必要である。

なお、東京都と特別区の間では、都職員がその身分を有したまま特別区に配属される制度が昭和49年まで存在したが、これは当時の特別区が都の内部団体の性格を持っていたことの表れであることに留意すべきである。

⑤ 道府県に置かれる特別区の性格

道府県に置かれる特別区は、道府県と特別区の事務分担や税源配分、財政調整等のあり方によっては、平成10年の地方自治法改正で「基礎的な地方公共団体」と位置付けられた都の特別区とは性格が異なってしまう可能性もあることに留意すべきである。

第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の

行政サービス提供体制

3 具体的な方策

(3) 三大都市圏の市町村

市町村合併があまり進捗しなかった三大都市圏の市町村においては、地方圏を上回る急速な高齢化が進行するとともに、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎える。

三大都市圏には面積が小さな市町村が数多く存在しており、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづ

指定都市を特別区に分割した場合、現行制度と同様に、地方交付税の算定については、特別区を一つの市とみなすことが必要である。さらに、道府県と特別区の事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となることに留意すべきである。

特別区において処理すべき事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するとともに、特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることに留意すべきである。

特別区が処理すべき事務や特別区の規模によっては、現行の都区財政調整制度における調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要となる場合があることに留意すべきである。

④ 財産処分及び職員の移管

特別区の設置に伴う財産処分及び職員の移管に当たっては、事務の分担に応じることを基本に検討すべきである。その際、市町村合併について、合併関係市町村の職員が合併市町村の職員としての身分を保有するよう措置するとともに、合併市町村が職員の身分取扱いに関して職員のすべてに通じて公正に処理しなければならないとされていることとの均衡にも留意すべきである。

くにに支障が生じている。

今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村の判断材料となるよう、市町村合併の成果や課題について、特に三大都市圏の市町村に対し、十分な情報提供が行われることが必要である。

地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みについては、三大都市圏の市町村間の広域連携を促していくことにも資するものとする必要がある。その際、三大都市圏においても都市機能の「集約とネットワーク化」の考え方は有効である。しかしながら、三大都市圏においては、規模・能力は一定以上あるが昼夜間人口比率が1未満の都市が圏域内に数多く存在するため、基礎自治体が提供すべき行政サービス等について、核となる都市と近隣市町村との間の「集約とネットワーク化」を進める地方圏での方策をそのまま応用することは適切ではない。各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であり、そのような水平的役割分担の取組を促進するための方策を講じるべきである。

(4) 市町村間の広域連携の促進に向けた留意点

今後、市町村間の広域連携を一層促していくに当たっては、連携するメリットを住民にわかりやすく示すことが必要

である。特に、既に一定の規模・能力を備え、広域連携において中心的な役割を果たすべき都市（地方中枢拠点都市や定住自立圏施策における中心市）と近隣の市町村が連携を行う場合には、それぞれのメリットが示される必要がある。同時に、中心的な役割を果たすべき都市のリーダーシップのあり方や、市町村間の新たな広域連携の仕組みを踏まえた財政措置のあり方、さらには法的責任の所在や構成団体の住民に対する説明責任のあり方についても検討を進めるべきである。

なお、市町村間における民法上の契約等、地方自治法に基づかない広域連携についても、実際に広く実施されていることから、このような手法を含めて、連携を促していくべきである。

また、市町村が連携して民間部門等を活用する取組は、災害対応や監査、福祉などの分野において有効であり、特に民間部門等の専門的な人材の活用も有用である。市町村の技術系職員等の有する知識や技術を継承できるよう、専門的な人材を共同で確保することも考えられる。

これらの広域連携の取組によって、それぞれの地域が、それぞれの有する都市的な機能の魅力、自然環境の魅力等を高め、人々が地域に誇りを持って住み続けようと思えるような地域づくりを推進する必要がある。

さらに、三大都市圏の住民を地方圏に呼び込むなど、交流人口を増やす取組の必要性も高まっており、近隣の都市圏域

を越えた遠方の市町村との連携・交流など、交流人口の増加という視点も重要である。

(5) 都道府県による補完

小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合にあって、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。

現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。

なお、小規模市町村における事務処理の確保を考える際には、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情を十分踏まえることが必要である。

別表 「都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務」（略）

<p>【別表について】 別表には、移譲されていない事務、当該事務の根拠条文及び次の区分の該当状況が記載されている。</p> <p>① 指定都市及び指定都市を包括する道府県に対して行われた事務の移譲に関する意向調査（平成24年10月～平成25年2月）において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市が移譲に賛成とした事務</p> <p>※ 「保育士試験・登録」事務等、計68の事務が該当</p> <p>② 同調査において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市を包括する道府県が移譲に賛成とした事務</p> <p>※ 「介護サービス事業者の業務管理体制の報告の受理・命令」等、計31の事務が該当</p> <p>③ 地方自治法第252条の17の2に基づく条例による事務処理の特例により、1以上の指定都市に移譲されている事務</p> <p>※ 「介護サービス事業者の業務管理体制の報告の受理・命令」等、計21の事務が該当</p>

特別区自治情報・交流センターのご案内

特別区自治情報・交流センターは、特別区（23区）を中心とする自治に関する資料を収集しており、どなたでもご利用いただけます。

特別区の予算書・決算書を始め、基本構想や各種答申、事業概要、統計、区議会会議録など区行政全般にわたる基本情報を所蔵しています。

また、区行政に関連する東京都の資料や雑誌など全体で約7万冊の資料を提供しています。

特別区のコーナーとともに、東京に関連する様々な資料を集めた東京コーナー、区行政の重要課題である災害・防災・環境・社会福祉や教育などのコーナー、貴重な資料を紹介する展示ケースや特別区の地図（一部複製）を手にとって見る事ができる地図架を設けており、特別区が発行するいくつかの刊行物も販売しています。

特別区について知りたい、調べたい、そんなときは、お気軽にご利用ください。

ご利用案内

- 〈開館〉 月曜日～金曜日 午前9時30分～午後8時30分
土曜日 午前9時30分～午後5時
- 〈休館日〉 日曜日、国民の祝日、年末年始及び別途定められた日
- 〈閲覧〉 ・館内は自由に閲覧できます。
・一部資料の貸出を行っております。

資料の貸出・返却・予約

- 貸出は、1人3冊、2週間です。
- 返却は、直接カウンターに持参いただくか、郵送（簡易書留等送料自己負担）をお願いします。休館日の返却はできません。
- 資料の予約は、1人3冊まで可能です。

利用者カード

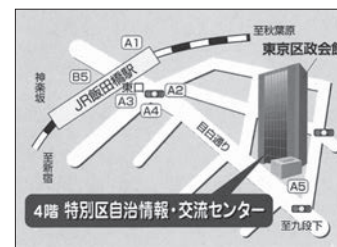
- 資料の貸出とインターネットからの資料予約をされる場合には、利用者カードが必要です。ご住所の確認できるもの（運転免許証等）をお持ちください。

* 資料予約のご利用にはパスワードが必要です。登録時、仮パスワードが設定されます。後ほど、当センターのホームページより変更してください。

案内図

最寄り駅…飯田橋駅

- 東京メトロ東西線A5出口徒歩0分
- 東京メトロ有楽町線、南北線、都営地下鉄大江戸線A2出口徒歩1分
- JR中央・総武線東口徒歩2分



特別区自治情報・交流センター

〒102-0072

東京都千代田区飯田橋三丁目5番1号

東京区政会館4階

ホームページ URL : <http://www.research.tokyo-23city.or.jp/>

携帯版 URL : <http://www.research.tokyo-23city.or.jp/i/>

既刊ブックレット紹介



「特別区自治情報・交流センターブックレット」No.1
「連合制度」と「基礎自治体連合」
成田頼明先生 講演録 ●定価=本体575円+税

「特別区自治情報・交流センターブックレット」No.2
特別区制度改革の軌跡
中野区特別区制度調査会から平成10年自治法改正まで
大森彌 著 ●定価=本体550円+税

『特別区自治情報・交流センターブックレット』の発刊にあたって

特別区協議会は、昭和二二（一九四七）年五月、特別区自治権拡充運動の事務局として誕生し、昭和二六（一九五二）年三月、財団法人として発足しました。その後、平成二二（二〇一〇）年四月、公益財団法人へ移行し、自治に関する調査研究及び普及啓発、東京区政会館の管理運営、特別区の事務事業の支援に関する事業を行い、特別区の連携及び円滑な自治の運営とその発展に寄与するため活動をしています。

東京区政会館四階で当協議会が設置・運営をしている、特別区自治情報・交流センターでは、こうした公益財団の目的に沿った調査研究等の成果を、広く普及することを目的にブックレットを発刊することにいたしました。

今後も調査・研究・提言等の成果の中から公益財団の目的に沿ったテーマを選び、ブックレットとして逐次発刊していくことにしています。

一人でもより多くの方々に、東京大都市地域に関わる問題と動向に興味、関心をお持ちいただくことを願っております。

平成二四（二〇二二）年冬

公益財団法人 特別区協議会 事業部 調査研究課

特別区自治情報・交流センターブックレット No.3
大都市制度改革と特別区
第30次地方制度調査会答申からの展望

2014年 9月 1日 初版印刷
2014年 9月 11日 初版発行

著者：大森 彌 伊藤 正次 大杉 覚 金井 利之 櫻井 敬子
沼尾 波子 安田 八十五

編集：公益財団法人 特別区協議会

発行者：佐久間 重嘉

発行所：学陽書房

〒102-0072 東京都千代田区飯田橋 1-9-3

営業部 TEL 03-3261-1111/FAX 03-5211-3300

編集部 TEL 03-3261-1112/FAX 03-5211-3301

振替 00170-4-84240

装丁／佐藤 博 印刷／東光整版印刷 製本／東京美術紙工

© W. Omori, M. Ito, S. Osugi, T. Kanai, K. Sakurai, N. Numao, Y. Yasuda
2014, printed in Japan
ISBN 978-4-313-16213-6 C1331

★乱丁・落丁本は、送料小社負担にてお取り替え致します。